EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS - ABRAINC, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 18.098.682/0001-82, com sede na Rua Iguatemi 448, 14º andar, Conjunto 1402, Itaim Bibi, Município de São Paulo – SP, CEP 01451-010, e endereço eletrônico abrainc@abrainc.org.br, vem, por seus advogados abaixo assinados (doc. 1), com fundamento no art. 102, §1º, da Constituição Federal de 1988[1] e nos moldes da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

com pedido de medida cautelar

[1]Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
§ 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.
§ 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

contra **a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH n° 4, de 11.5.2016**, que "*Dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo*" e, consequentemente, em razão do efeito repristinatório, da **Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 2**, de 31.3.2015, **Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2**, de 12.5.2011 e **Portaria n° 540**, de 19.10.2004, as quais criaram o Cadastro, também eivadas de inconstitucionalidade (doc. 2).

Inicialmente, oportuno registrar o veemente repúdio à prática do trabalho escravo, em qualquer de suas formas, como previsto no art. 149 do Código Penal, único dispositivo legal do ordenamento jurídico pátrio que pune essa odiosa realidade e disciplina a matéria.

Sabe-se que o Poder Executivo, por intermédio do Ministério do Trabalho, desde 2004, busca combater esse mal que atenta contra a dignidade da pessoa com a edição de atos normativos que, a bem da verdade, extrapolam, em muito, a sua competência, o que tem gerado uma intensa judicialização da matéria.

Basta lembrar a **ADI 3347**, Relator Ministro AYRES BRITTO, proposta contra a Portaria 540/2004, que inicialmente criou o Cadastro de Empregadores que submete trabalhadores a condições análogas à de escravo. Depois foi a vez da Portaria 2/2011, que substituiu a Portaria 540/2004, ser questionada pela **ADI 5115**, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA. Em seguida veio a **ADI 5209**, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, também proposta contra a PI 2/2011, a qual teve o seu pedido liminar analisado pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, à época Presidente do Supremo Tribunal Federal, que deferiu o pedido em louvável, independente e corajosa decisão para suspender a eficácia da PI 2/2011 e da Portaria 540/2004, até o julgamento definitivo da ação.

Em 2017 o tema "*trabalho escravo*" voltou à Corte Suprema em razão da propositura de três ações de controle concentrado: **ADPF 489, ADPF 491** e **ADI 5802,** todas de relatoria da Ministra ROSA WEBER, tendo Sua Excelência deferido a liminar para também suspender do ordenamento jurídico pátrio a Portaria 1129/2017, que dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo.

Como se vê, a insegurança jurídica sobre o assunto é antiga e inconteste!

Pois bem, a República Federativa do Brasil é um **estado de direito** que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (**art. 1º da CF**), sendo a observância ao arcabouço normativo um importante marco civilizatório, verdadeiro divisor de águas entre um estado democrático de direito e um estado absolutista.

O **art. 2º** da Lei Maior afirma que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são **poderes independentes e harmônicos entre si**, possuindo cada qual a sua atribuição, o que nos remete a uma reflexão sobre o papel de cada um deles, na exata dimensão do que CHARLES MONTESQUIEU asseverou em sua célebre obra *O Espírito das Leis.*

Afinal, se fosse dado a mais de um dos Poderes a função de legislar e ao mesmo tempo julgar, estaríamos diante de uma medida autoritária e arbitrária, passível de deixar o cidadão praticamente indefeso. Todavia, por mais incrível que possa parecer, é justamente o que ocorre na hipótese presente, em que o Ministério do Trabalho **legisla** (cria o Cadastro), **executa** (realiza as fiscalizações), **julga e condena** (auditores processam os autos de infração oriundos das fiscalizações por eles realizadas e lançam o nome no Cadastro).

E considerando justamente a **separação de poderes**, e, em especial, a parcela de atribuição conferida a cada qual, é que se tem a flagrante ofensa ao **principio da reserva legal**, configurador de importante limitação constitucional ao poder do Estado, já que nenhum ato regulamentar pode restringir direitos ou criar obrigações, sob pena de invadir **campo constitucionalmente reservado à lei em sentido formal**.

Partindo de tais premissas, e da absoluta insegurança jurídica que hoje reina sobre o assunto, é imperioso o presente controle concentrado de constitucionalidade, a fim de sanar lesões impostas pela norma impugnada que nega vigência a preceitos fundamentais básicos da ordem constitucional.

Registre-se que a propositura da presente ação não significa que a Requerente se oponha ao combate ao trabalho escravo, **muito ao contrário**, demonstra um enorme interesse em aprimorar as normas sobre a matéria, a fim de que a segurança jurídica seja devidamente garantida e o estado de direito observado. Subterfúgios administrativos não podem ser utilizados como sucedâneo de lei, por aqueles que a entendem inadequada, lenta ou deficiente. Existe uma Lei Maior que precisa ser respeitada, sempre, em qualquer circunstância: a **Constituição do Brasil**!

Cumpre registrar que a justificada aflição que impulsiona o ajuizamento da presente ADPF é compartilhada por entidades representativas dos mais diversos setores econômicos, também sujeitos às arbitrariedades irradiadas pela PI 4/2016. Tais entidades já manifestaram, inclusive, o intuito de *colaborar com a Corte*, e requererão oportunamente seu ingresso no feito, na forma da lei[2].

Como **nenhum direito em nosso ordenamento jurídico é absoluto**, não se pode permitir violação a preceitos fundamentais básicos da Constituição Federal, como os **princípios da reserva legal** (**art. 5º, II e 37, da CF**[3]), da **separação de poderes** (**art. 2º, da CF**[4]) e do **devido processo legal** substancial (**art. 5º, LV, da CF**[5]), bem como o **principio republicano** que busca assegurar a **dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa** (**art. 1º, III e IV, da CF**[6]) e os **objetivos fundamentais da República** de se garantir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza (**art. 3º, I, II e III, da CF**[7]), conforme a seguir explicitado.

---

[2] Art. 6º, §2º, da Lei 9.882/99 e art. 138 do CPC.

[3] Art. 5. II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[4] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[5] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[6] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

[7] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;

I. O ATO NORMATIVO FEDERAL OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

A PI 4, de 11.5.2016 (doc. 2), ora impugnada, possui a seguinte redação:

> O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social e A Ministra de Estado das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, no uso da atribuição que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto nos arts. 3°, incisos I e II, e 7°, incisos VII, alínea b, da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, e
> Considerando a Convenção n° 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto n° 41.721, de 25 de junho de 1957;
> Considerando a Convenção n° 105 da OIT, promulgada pelo Decreto n° 58.822, de 14 de julho de 1966;
> Considerando a Convenção sobre a Escravatura de Genebra, promulgada pelo Decreto n° 58.563, de 1° de junho de 1966, e
> Considerando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto n° 678, de 6 de novembro de 1992,
> Resolvem:
> **Art. 1°** Estabelecer, no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, bem como dispor sobre as regras que lhes são aplicáveis.
> **Art. 2°** O Cadastro de Empregadores será divulgado no sítio eletrônico oficial do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), contendo a relação de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos à condições análogas à de escravo.
> § 1° A inclusão do empregador somente ocorrerá após a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal em razão da constatação de exploração de trabalho em condições análogas à de escravo.
> § 2° Será assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho de constatação de trabalho em

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

condições análogas à de escravo, na forma dos art. 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e da Portaria MTPS nº 854, de 25 de junho de 2015.

§ 3º A organização e divulgação do Cadastro ficará a cargo da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE), inserida no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

§ 4º A relação a ser publicada conterá o nome do empregador, seu número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), o ano da fiscalização em que ocorreram as autuações, o número de pessoas encontradas em condição análoga à de escravo, e a data decisão definitiva prolatada no processo administrativo do auto de infração lavrado.

§ 5º A atualização da relação poderá ocorrer a qualquer tempo, não podendo tal providência, entretanto, ocorrer em periodicidade superior a 6 (seis) meses.

Art. 3º O nome do empregador permanecerá divulgado no Cadastro por um período de 2 (dois) anos, durante o qual a Inspeção do Trabalho realizará monitoramento a fim de verificar a regularidade das condições de trabalho.

Parágrafo único. Verificada, no curso do período previsto no caput deste artigo, reincidência na identificação de trabalhadores submetidos à condições análogas à de escravo, com a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do novo auto de infração lavrado, o empregador permanecerá no Cadastro por mais 2 (dois) anos, contados a partir de sua reinclusão.

Art. 4º Os dados divulgados no Cadastro de Empregadores não prejudicam o direito de obtenção, pelos interessados, de outras informações relacionadas ao combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, de acordo com o previsto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Art. 5º A União poderá, com a necessária participação e anuência da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência Social, e observada a imprescindível autorização, participação e representação da Advocacia-Geral da União para a prática do ato, celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial com o administrado sujeito a constar no Cadastro de Empregadores, com objetivo de reparação dos danos causados, saneamento das irregularidades e adoção de

medidas preventivas e promocionais para evitar a futura ocorrência de novos casos de trabalho em condições análogas à de escravo, tanto no âmbito de atuação do administrado quanto no mercado de trabalho em geral.

§ 1° A análise da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deverá ocorrer mediante apresentação de pedido escrito pelo administrado.

§ 2° Recebido o pedido, será dada ciência ao Ministério Público do Trabalho (MPT), mediante comunicação à Procuradoria-Geral do Trabalho (PGT), ao qual será oportunizado o acompanhamento das tratativas com o administrado, bem como a participação facultativa na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial.

§ 3° O empregador que celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial na forma disciplinada neste artigo não integrará a relação disciplinada no art. 2° desta Portaria, mas uma segunda relação, localizada topicamente logo abaixo da primeira, devendo ambas integrarem o mesmo documento e meio de divulgação.

§ 4° A relação de que trata o § 3° deste artigo conterá nome do empregador, seu número de CNPJ ou CPF, o ano da fiscalização em que ocorreram as autuações, o número de pessoas encontradas em condição análoga à de escravo e a data de celebração do compromisso com a União.

§ 5° O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial somente poderá ser celebrado entre o momento da constatação, pela Inspeção do Trabalho, da submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo e a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal.

Art. 6° Para alcançar os objetivos e gerar os efeitos expressos no artigo 5°, a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial, deverá conter, no mínimo, as seguintes disposições e compromissos por parte do administrado:

I - renúncia a qualquer medida, na esfera administrativa ou judicial, que vise a impugnação, invalidação ou afastamento da eficácia dos efeitos legais dos autos de infração lavrados na ação fiscal em que foi constatado trabalho análogo ao de escravo;

II - como medida de saneamento, o pagamento de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários apurados durante o processo de auditoria e ainda não quitados;

III - como medida de reparação aos trabalhadores encontrados pela Inspeção do Trabalho em condição análoga à de escravo, o pagamento de indenização por dano moral individual, em valor não inferior a 2 (duas) vezes o seu salário contratual;

IV - como medida de reparação material, o ressarcimento ao Estado de todos os custos envolvidos na execução da ação fiscal e no resgate dos trabalhadores, inclusive o seguro-desemprego devido a cada um deles, nos termos do art. 2º-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, pela situação em condições análogas às de escravo;

V - como medida preventiva e promocional, o custeio de programa multidisciplinar que seja destinado a assistência e acompanhamento psicossocial, progresso educacional e qualificação profissional de trabalhadores resgatados de trabalho em condições análogas às de escravo, ou especialmente vulneráveis a este tipo de ilícito;

VI - como medida preventiva e promocional, a contratação de trabalhadores egressos de programa de qualificação nos moldes previstos no inciso V, em quantidade equivalente a, no mínimo, 3 (três) vezes o número de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo pela Inspeção do Trabalho, dando a eles necessária preferência no preenchimento de vagas abertas compatíveis com sua qualificação profissional.

VII - como medida preventiva e promocional, o custeio de programa cujo objetivo seja o diagnóstico de vulnerabilidades em comunidades identificadas como fornecedoras de mão de obra explorada em condições análogas às de escravo, seguido da adoção de medidas para a superação de tais vulnerabilidades, como progresso educacional e implementação de ações favorecendo o acesso a programas públicos e o desenvolvimento de alternativas de geração de renda de acordo com as vocações econômicas locais, incluindo a estruturação de economia familiar sustentável;

VIII - como medida preventiva e promocional, a elaboração e implementação de sistema de auditoria para monitoramento continuado do respeito aos direitos trabalhistas e humanos de todos os trabalhadores que prestem serviço ao administrado, sejam eles contratados diretamente ou terceirizados, e que tenha por objetivo não somente eliminar as piores formas de exploração, como o trabalho análogo ao de escravo, mas estimular e promover o trabalho decente;

IX - criação de mecanismos de avaliação e controle sobre o sistema de auditoria, para aferição de sua efetiva implementação e de seus resultados, bem como para promoção de seu aperfeiçoamento contínuo, com a elaboração de relatórios periódicos;

X - pactuação de que, em nenhuma hipótese, a execução ou os resultados do sistema de auditoria descrito na alínea VIII poderão estabelecer, nem induzir, a que o administrado ou eventuais prestadores de serviço adotem posturas discriminatórias em relação a trabalhadores que sejam identificados como vítimas efetivas ou potenciais de trabalho em condições análogas às de escravo.

XI - assunção pelo empregador de responsabilidade e dever de imediato saneamento e reparação de quaisquer violações a direitos dos trabalhadores que lhe prestem serviço, sejam eles seus empregados ou obreiros terceirizados, constatadas em sua auditoria própria ou por meio das atividades de fiscalização da Inspeção do Trabalho ou por quaisquer outros órgãos estatais competentes, a exemplo do Ministério Público do Trabalho;

XII - necessidade de comprovação, no prazo de 30 (trinta) dias, da adoção das medidas de saneamento e reparação necessárias sempre que constatada qualquer violação a direito de trabalhador que lhe preste serviços, nos termos do inciso XI;

XIII - envio de comunicação por escrito sempre que, por seu sistema de auditoria, ou por qualquer outro meio, o administrado constate desrespeito aos direitos trabalhistas ou humanos de trabalhadores que lhe prestem serviço, no prazo de 30 (trinta) dias, acompanhada da comprovação de adoção das respectivas medidas de saneamento e reparação;

XIV - apresentação de cronograma para cumprimento das obrigações assumidas, em especial as obrigações de fazer definidas nos incisos VI, VIII e IX;

XV - envio de relatórios semestrais para prestação de contas sobre o cumprimento das obrigações assumidas, inclusive do cronograma de obrigações de fazer definidas nos incisos VI, VIII e IX;

XVI - obrigação de apresentação de informações por escrito, acompanhadas dos documentos comprobatórios eventualmente solicitados, a qualquer questionamento formulado pela União ou por entidade integrante da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) quanto ao cumprimento dos termos do TAC ou acordo judicial, no prazo máximo de 30 (trinta) dias;

XVII - previsão expressa de que o cumprimento das obrigações de dar, estabelecidas para saneamento e reparação, representará quitação restrita aos títulos expressamente delimitados no TAC ou acordo judicial, não implicando quitação geral, nem o reconhecimento pelo Estado de reparação a quaisquer outros danos, individuais ou coletivos, eventualmente decorrentes da conduta do empregador;

XVIII - previsão expressa de que o TAC ou acordo judicial não constituirá óbice, sob qualquer aspecto, à atuação administrativa ou judicial do Estado no caso de existência de outros danos causados e não reparados pelo empregador ou de constatação de outras violações do administrado à legislação;

XIX - imposição de multa pelo eventual descumprimento de cada cláusula contratual, em valor equivalente ao conteúdo econômico da obrigação ou, quando esta aferição for impossível, em valor a ser fixado entre as partes;

XX - previsão de que todas as comunicações relativas à execução do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deverão ser remetidas por escrito à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à CONATRAE;

XXI - previsão expressa de que, constatada violação pelo administrado a cláusula do TAC ou acordo judicial, terá ele 30 (trinta) dias para apresentar impugnação ou comprovar o saneamento da irregularidade, quando for possível. Não aceita a impugnação, ou não comprovado o saneamento integral da violação, o TAC ou acordo judicial será executado, e incidirá o disposto no § 3º do art. 10º desta Portaria;

Parágrafo único. O programa multidisciplinar de assistência e acompanhamento psicossocial, progresso educacional e qualificação descrito no inciso V do caput deste artigo deverá atender aos seguintes requisitos:

I - considerar as necessidades peculiares de readaptação dos participantes, como sua experiência pregressa e o nível educacional;

II - oferecer ciclo de assistência, acompanhamento psicossocial e monitoramento do trabalhador de, no mínimo, 1 (um) ano, dada a sua condição de especial vulnerabilidade;

III - oferecer ciclo de progresso educacional e qualificação profissional não inferior a 3 (três) meses, assegurando o custeio de todas as despesas necessárias para a inserção e efetiva adesão dos trabalhadores enquadrados como público alvo, incluindo aquelas com alimentação, transporte, material

didático, bem como garantia de renda mensal não inferior a um salário mínimo enquanto perdurar o programa;

IV - ser executado preferencialmente nas localidades de origem dos trabalhadores;

V - desenvolver-se em consonância com as pretensões profissionais do trabalhador e promover, ao final, a sua inclusão laboral, seja pelo estabelecimento de contratos de emprego, seja pelo estabelecimento de outras formas de inserção, como economia familiar ou empreendedorismo;

VI - assumir o compromisso de apresentar prestação de contas ao administrado, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), quanto ao uso dos recursos recebidos;

VII - assumir o compromisso de prestar informações ao administrado, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à Secretaria de Direitos Humanos, por intermédio da CONATRAE, a respeito da execução e dos resultados do programa multidisciplinar.

Art. 7º Quando a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial envolver microempresa, empresa de pequeno porte, empresário individual ou empregador doméstico, o administrado, mediante prévia apresentação de declaração integral de patrimônio e renda, a ser remetida à Receita Federal se efetivamente pactuado o compromisso, poderá solicitar à União que, em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e considerando o seu porte econômico, os recursos à sua disposição, a atividade econômica explorada, o grau de fragmentação da cadeia produtiva, e a capacidade de emprego de mão de obra, avalie a conveniência de:

I - Limitar o cumprimento do inciso IV do art. 6º ao ressarcimento ao Estado dos custos decorrentes do seguro-desemprego devido a cada um dos trabalhadores encontrados em situação análoga à de escravo na ação fiscal, nos termos do art. 2º-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990;

II - Dispensar o cumprimento dos incisos VIII, IX e X do art. 6º;

III - Dispensar, alternativamente, o cumprimento do inciso V ou VII do art. 6º;

IV - Reduzir o quantitativo de contratação de trabalhadores egressos de programa de qualificação previsto no inciso VI do art. 6º, em número nunca inferior ao total de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo pela Inspeção do Trabalho.

Art. 8º Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial celebrado deverá ser remetida para a Advocacia-Geral da União, para a Divisão para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) e para a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE).

Art. 9º Termos de Ajustamento de Conduta ou acordos judiciais celebrados perante o Ministério Público do Trabalho (MPT) poderão gerar regulares efeitos para a elaboração das duas relações disciplinadas pelos art. 2º e § 3º do art. 5º desta Portaria, desde que:

I - seja formulado pedido formal do administrado à Advocacia-Geral da União e à Secretaria de Inspeção do Trabalho, acompanhado de cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial, do processo judicial ou do procedimento investigatório, e de documento que comprove a anuência expressa do Procurador do Trabalho celebrante; e

II - os seus termos atendam às condições previstas nesta Portaria.

Art. 10. Os empregadores que celebrarem Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial nos termos desta Portaria permanecerão na relação prevista no § 3º do art. 5º pelo prazo máximo de 2 (dois) anos, contados de sua inclusão, e poderão requerer sua exclusão após 1 (um) ano.

§ 1º O requerimento de exclusão, que será apreciado em até 30 (trinta) dias, deverá ser instruído com os relatórios periódicos previstos no inciso XV do art. 6º desta Portaria atualizados, ficando o seu deferimento condicionado à inexistência de constatação de descumprimento de qualquer das obrigações assumidas por parte do administrado.

§ 2º Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial celebrado nos termos desta Portaria será acessível ao público por meio de link inserido no documento de divulgação previsto no § 3º do art. 5º.

§ 3º Na hipótese de descumprimento pelo administrado de qualquer das obrigações assumidas durante o período de 2 (dois) anos, contados a partir de sua inclusão na relação prevista no § 3º do art. 5º, este será imediatamente integrado à relação publicada conforme art. 2º desta Portaria, sujeitando-se às regras de inclusão e exclusão a ela aplicáveis.

Art. 11. Durante o período em que permanecerem na relação prevista no § 3º do art. 5º, os empregadores estarão igualmente sujeitos a fiscalização da Inspeção do Trabalho e, no caso de reincidência de identificação de trabalhadores submetidos à condições análogas às de escravo neste interstício:

I - A União não celebrará com o administrado novo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial;

II - O empregador será integrado à relação publicada conforme art. 2º desta Portaria imediatamente após a prolação de nova decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado em face da constatação de trabalho em condições análogas às de escravo.

Art. 12. Em nenhuma hipótese, o tempo em que o empregador permanecer na relação daqueles que celebraram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial será computado na contagem do período determinado pelo art. 3º.

Art. 13. À Secretaria de Direitos Humanos compete acompanhar, por intermédio da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), os procedimentos para inclusão e exclusão de nomes do Cadastro de Empregadores.

Art. 14. Fica revogada a Portaria Interministerial nº 2, de 31 de março de 2015.

Art. 15. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

II. ACLARAMENTO NECESSÁRIO E IMPERATIVO

A Portaria ora atacada é fruto de mais uma tentativa dos Ministros de Estado aprimorar o Cadastro de Empregadores já existente na **PI 2**, de 31.3. 2015, na **PI 2,** de 12.5.2011 e na **Portaria 540**, de 19.10.2004, todas eivadas dos mesmos vícios de inconstitucionalidade.

E para combater o **efeito repristinatório**, inerente ao controle concentrado de constitucionalidade, a presente arguição de descumprimento de preceito constitucional deve alcançar toda a cadeia normativa, a fim de firmar a utilidade da declaração de inconstitucionalidade.

Sobre o tema, válido destacar pacífico entendimento desta Suprema Corte, no sentido de que "(...) *em casos de não impugnação de todo o complexo normativo em que se lastreia o ato impugnado,* ***o não conhecimento da ação direta se impõe apenas se repristinados os efeitos de legislação anterior que apresenta os mesmo***

vícios inquinados na ação sob julgamento. (...)"(ADI 4070, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe 01-08-2017).

III. O CABIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONTRA A PI 04/16

A ADPF desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, a função específica de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perpetuação no ordenamento jurídico de comportamentos estatais ilegais.

Prevista no artigo 102, §1ª, da CF e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, tem como objetivo a prevalência da saúde constitucional e da segurança jurídica, expurgando do ordenamento jurídico pátrio os atos normativos que estejam incompatíveis com o Texto Maior, garantindo a supremacia formal da Carta Magna e a conformidade das normas infraconstitucionais.

De acordo com o art. 1º, da Lei nº 9.882/1999, **o ato impugnado concreto deve ser oriundo do Poder Público** e **impor lesão a preceito fundamental**.

Essa é a hipótese dos autos!

A portaria interministerial objeto da presente ação é um ato concreto do Poder Público, editada pelo Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social e pela Ministra de Estado das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

No que toca à **violação aos preceitos básicos da ordem constitucional**, é inconteste que a **ofensa à separação de poderes**, a **inobservância à reserva legal,** bem como a violação aos **princípios do devido processo legal substancial**, previstos nos arts. 2º, 5º, incisos, II, XXXIX, LIV e LV, e 37, bem como aos arts. 1º, III e IV e 3º, todos da Constituição Federal, fundamentam o uso dessa nobre ação.

Importante destacar, por fim, o art. 4°, §1°, da Lei 9.882/1999 que disciplina o **caráter subsidiário** da ADPF. Como se sabe, referida ação só é cabível quando nenhum outro instrumento apto na esfera do controle abstrato de constitucionalidade puder sanar as graves lesões ou ameaças.

É o caso!

A PI 4/2016 é um **ato normativo secundário**, pois retira o seu fundamento de validade jurídica de atos normativos primários, como a Lei 12.527/2011 e os Decretos 41.721/1957; 58.822/66; 58.563/66, 678/1992, e por tal razão não cabe ação direta de inconstitucionalidade, conforme entendimento pacífico desta Suprema Corte[8] e da mais respeitada doutrina[9].

Logo, o único instrumento processual apto a levar a análise de sua constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado, é a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

IV. AS LESÕES AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS PERPETRADAS PELA PI 4/2016

IV.1. A OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL

Conforme ficará comprovado, todas as inconstitucionalidades aqui suscitadas têm origem no **desvirtuamento da competência conferida aos Ministros de Estado** que, ao editarem o ato administrativo impugnado, o fizeram em absoluta dissonância com o princípio da reserva legal.

---

[8] ADI 3.132, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 9/6/2006; ADI 1.968, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 04/05/2001.

[9] "Aplicando-se a tese de que a A.D.P.F. deve apenas colmatar as lacunas deixadas pela ADIn, devem também ser incluídos como atos sindicáveis doravante pelo novel instituto: os atos normativos editados anteriormente a 1.988, os atos normativos "secundários" e os atos normativos municipais. Isso porque representam um conjunto de atos que, embora normativos, estão à margem do controle abstrato-concentrado brasileiro." (TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. fls. 299)

A necessidade de lei formal para a criação de um cadastro de caráter sancionatório e restritivo de direitos não é matéria nova para o Supremo Tribunal Federal, eis que já enfrentada pelo Ministro RICARDO LEWANDOWISKI, ao conceder a medida liminar nos autos da ADI 5209.

Ao suspender os efeitos da PI 2/2011, o ilustre Ministro afirmou que **toda e qualquer autoridade deve observância aos limites da parcela de competência que lhe foi atribuída pela Carta Maior,** ainda que no exercício de seu *munus* institucional de garantir a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho.

Naquele caso, a PI 2/2011, assim como a atual PI 4/2016, foi editada no exercício da competência do inciso II, do art. 87, da CRFB, o qual permite ao Ministro de Estado expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.

Ocorre que, como bem ponderado pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, a expedição de tais atos administrativos **necessita, demanda e requer** a existência de uma **lei formal anterior**, apta a estabelecer os limites do exercício do poder regulamentar. **Lei esta ainda inexistente nos dias de hoje**!

Ao deferir a liminar, destacou Sua Excelência, *in verbis*:

> No caso em apreço, embora se mostre louvável a intenção em criar o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, verifico a inexistência de lei formal que respalde a edição da Portaria 2/2011 pelos Ministros de Estado, mesmo porque o ato impugnado fez constar em seu bojo o intuito de regulamentar o artigo 186 da Carta Constitucional, que trata da função social da propriedade rural.
>
> Configurada, portanto, a edição de ato normativo estranho às atribuições conferidas pelo artigo 87, inciso II, da Carta Constitucional, **o <u>princípio constitucional da reserva de lei</u> impõe, ainda, para a disciplina de determinadas matérias, a edição de lei formal, <u>não cabendo aos Ministros de Estado atuar como legisladores primários e regulamentar norma constitucional</u>**.
>
> Observe-se que **por força da Portaria** 2/2011 – e da anterior Portaria 540/2004 – **é possível imputar aos inscritos no Cadastro de Empregadores, criado**

por ato normativo administrativo, o cometimento do crime previsto no artigo 149 do Código Penal, além da imposição de restrições financeiras que diretamente afetam o desenvolvimento das empresas.

Embora a edição dos atos normativos impugnados vise ao combate da submissão de trabalhadores a condições análogas à de escravo, diga-se, no meio rural, a **finalidade institucional dos Ministérios envolvidos não pode se sobrepor à soberania da Constituição Federal na atribuição de competências e na exigência de lei formal para disciplinar determinadas matérias**.

Um **exemplo que bem ilustra essa exigência de lei formal** para criação de tais cadastros é o **Código de Defesa do Consumidor**, que em seus arts. 43 a 46 prevê expressamente a criação "**Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores**", ou seja, parece-me que **sem essa previsão normativa expressa em lei não seria possível criar um cadastro de consumidores inadimplentes**. (grifamos)

Também o decano dessa Corte Suprema, **Ministro CELSO DE MELLO**, ao analisar a inclusão de nomes no Cadastro Único de Convênio – CAUC, criado pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Instrução Normativa nº 1/2005. Ou seja, no exercício de poder regulamentar, em paradigmática decisão consignou que **nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos sem anterior previsão em lei formal.** Eis a ementa do acórdão:

A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. - O **princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado,** cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. **Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal**. - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "contra legem" ou "praeter legem", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar

os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). **Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005**. (AC 1033 AgR-QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, STF/Pleno, julgado em 25/05/2006, DJ 16.6.2006, pag. 4)

Em outro precedente valioso do Supremo, também do Ministro CELSO DE MELLO, uma vez mais se afirma que o "***princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações***" (ACO 1048-QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 31.10.2007).

Como se vê, a **inobservância ao princípio da reserva de lei formal** não tem passado despercebido ao Supremo Tribunal, quando provocado a se manifestar em hipóteses como a presente, de intensa "criatividade" normativa.

E também o Parlamento notou tamanha usurpação de poder, já que logo após a criação do Cadastro de Empregadores por meio da Portaria 540/2004, foi apresentado pelo Senador PEDRO SIMON, o Projeto de Lei 25/2005[10] (doc. 4), merecendo destaque a justificativa lá presente, vejamos:

> O crime de escravidão é previsto na nossa legislação penal – art. 149 do Código Penal. Sua aplicação e punição, quando há, têm sido ineficazes, no entanto. Logo, pela ineficiência da Lei, os efeitos desestimulantes desta prática criminosa não têm sido observados.
>
> O **Ministério do Trabalho e Emprego**, a despeito do mérito de seus esforços na fiscalização deste crime, **não utilizou o instrumento adequado, ao instituir a pena administrativa, por meio da Portaria nº 540/MTE, de 15 de outubro de 2004**, que inspirou este Projeto de Lei.
>
> De pronto, foi questionada a legalidade e a constitucionalidade desta hierarquia de norma. Com o intuito de assegurar sua eficácia e aplicabilidade, ofereço-a, agora, revestida caráter adequado de norma, esperando contar com o apoio de meus ilustres pares. (grifamos)

[10] Arquivado em 27.1.2011, ao final da Legislatura.

Vê-se que o Parlamentar destacou em sua justificativa, a **utilização, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, de instrumento <u>inadequado</u> para a instituição de pena administrativa**.

A utilização indevida do poder regulamentar pelo Executivo tem instado o Parlamento, há mais de uma década, a discutir o tema "Trabalho Escravo" em suas várias facetas.

Tramitam hoje no Congresso Nacional sobre o tema trabalho escravo, pelo menos, 8 (oito) projetos no Senado Federal e 29 (vinte nove) na Câmara dos Deputados. Especificamente sobre a criação do Cadastro de Empregadores, dois tramitam na Câmara: **i)** o Projeto de Lei 7014/2017, que busca instituir o Cadastro de Empregadores; e **(ii)** o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo 532/2016, que visa sustar a aplicação da PI 4/2016 (doc. 5)

A Deputada JOZI ARAÚJO, autora do referido PDC 532/2016 (doc. 6), em sua justificativa, destaca que a proposta de sustação da PI 4/2016 não tem:

> "a intenção de fazer regredir o combate ao trabalho escravo ou de me alinhar aos maus empregadores que submetem pessoas a trabalho escravo ou análogo à escravidão, a tratamento desumano ou degradante. **A aspiração da proposta é, na verdade, sensibilizar os Poderes Executivo e Legislativo da União e a sociedade civil organizada para a necessidade urgente de elaboração de uma definição clara e objetiva do termo "trabalho escravo", contida no art. 243 da Constituição Federal — CF, e das expressões correlatas "condição análoga à de escravo", "trabalhos forçados", "jornada exaustiva" e "condições degradantes de trabalho", contidas no caput do art. 149 do Código Penal** Brasileiro – CPB".

A iniciativa parlamentar está em sintonia com as conclusões trazidas em **Relatório do Alto Comissariado da ONU sobre formas contemporâneas de escravidão no Brasil** (doc. 7), que ao tratar dos desafios existentes e mais especificamente sobre lacunas na lei e nas políticas, consignou:

3. Desafios Restantes.

A) Lacunas na lei e nas políticas.

58. A Relatora Especial foi informada pela Polícia Federal de que, durante as inspeções móveis, é mais fácil para inspetores do trabalho imporem sanções administrativas, como multas do que a polícia federal coletar evidências criminais. A polícia federal destacou que a atual lei do trabalho escravo é inadequada em fornecer critérios claros que ajudem a caracterizar criminalmente o trabalho escravo. **Melhores critérios ajudariam a policia federal a coletar rapidamente evidências e a ingressar com ações**.

[...]

A. Recomendações no combate ao trabalho escravo em áreas rurais

Marco Legal

105. **O Governo deve decretar uma definição mais clara do crime de trabalho escravo, o que ajudaria mais a Policia Federal a investigar e abrir processos criminais contra perpetradores do trabalho escravo**." (grifamos)

A bem da verdade, o Ministério do Trabalho adequa normas penais para aplicação na esfera administrativa conforme sua conveniência e oportunidade, como se ato discricionário fosse!

Como se percebe, está-se a falar de ato administrativo que cria sanções, além de restringir direitos individuais, sem que lei formal assim o faça primeiramente. E o que **não está antecipadamente permitido por lei à Administração, está totalmente proibido**, afinal, **em direito administrativo não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito** [11].

Nos termos do art. 5º, II, *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*. O texto não alude a *"decreto"*, *"regulamento"* ou *"portaria"*... é expresso e preciso: "em virtude de **LEI**"!

Para o ilustre professor JOSÉ GOMES CANOTILHO[12], o **princípio da reserva de lei** possui dois significados: **(i)** reservar para a lei a regulamentação primária e essencial de

---

[11] MUKAY, Toshio. Direito Administrativo Sistematizado. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999, p. 210.

[12] CANOTILHO, JJ. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Almedina, 7ª Edição, p. 840).

determinadas matérias e **(ii)** fazer preceder de uma lei habilitante *(precedência da lei)* qualquer atividade administrativa regulamentar.

Aos **Ministros de Estado não é permitido atuar como legisladores**, pois a administração é atividade que depende integralmente da lei para a sua execução, eis que a produção de regulamentos independentes ou autônomos são profundamente incompatíveis com o ordenamento pátrio.

Neste contexto, sabendo-se que qualquer norma que obrigue ou restrinja direitos deverá advir de lei formal, após o regular trâmite do devido processo legislativo, **é inequívoca a inconstitucionalidade do Cadastro de Empregadores** desde a sua criação.

IV.2. OS LIMITES IMPOSTOS PELO INCISO II, § ÚNICO, DO ARTIGO 87 DA CF/88

Imagina-se que a PI 4/2016 resulta do "proativo" exercício da *competência* prevista no inciso II, parágrafo único, do art. 87 da CF, que dispõe taxativamente:

> **Art. 87**. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.
> Parágrafo único. **Compete ao Ministro de Estado**, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: [...];
> II – **expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos**; [...].
> (grifos acrescidos ao original)

Assim, o poder conferido por tal norma é bastante limitado, restringindo-se à fixação de procedimentos que viabilizem a mera **execução** **das** **leis**, **decretos** **e** **regulamentos**. Em outras palavras, segundo valiosa lição de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO[13], o poder regulamentar de que trata o citado dispositivo consiste na "*prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para* ***complementar as leis*** *e* ***permitir a sua efetiva aplicação***" (destaques acrescidos).

[13] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.55).

Indaga-se, qual lei, decreto ou regulamento está sendo executado?

Nenhum, Excelência... pasme!

E nesse ponto reside mais uma grave impropriedade a macular a PI 4/2016!

Isso porque, de um lado, tem sua finalidade revelada na própria *ementa*: "*Dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo*". Enquanto que, de outro lado, os dispositivos legais[14] e diplomas normativos[15] que menciona em seu preâmbulo não carecem em absoluto da tristemente afamada Portaria para fins de sua *execução* ou mesmo de sua *efetiva aplicação*.

As citadas normas legais não cuidam de instituir o tal *Cadastro de Empregadores* ou qualquer outro – permitindo, neste caso, a (frágil) especulação de que simples Portaria seria instrumento normativo idôneo para veicular regras complementares à lei que o criou, viabilizando por conseguinte a *execução* e *aplicação* da mesma.

Mas o quadro apresenta gravidade ainda maior!

Os dispositivos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e as Convenções da OIT indicadas na PI 4/2016 sequer abordam figura semelhante ao *Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo*.

É dizer, a Portaria não guarda qualquer similitude, quanto ao conteúdo, com as normas que refere em seu texto. **Não ostenta**, por isso mesmo, **o caráter de instrumento *regulamentar* subordinado a estas, e apto a assegurar a *execução* das mesmas** (art. 87, § único, II, da CF).

---

[14] Artigos 3º, I e II, e 7º, VII, b, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
[15] Decretos nºs 41.721, de 25/6/1957; 58.822, de 14/7/1966; 58.563, de 1/6/1966 e 678, de 6/11/1992.

E realmente impressiona a "*engenhosidade*" da Portaria, que pretende regulamentar a Lei de Acesso à Informação. Ora, em que medida um ato administrativo que cria um Cadastro de Empregadores, dotado de graves sanções, serviria para garantir a execução ou viabilizar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)?!

Em nada, absolutamente nada!

Na mesma toada, as Convenções Internacionais aludidas preambularmente na PI 4/2016 tampouco versam sobre a estipulação, pelos países signatários, do malsinado Cadastro. Além do que não definem o conceito de *trabalho escravo* objeto da Portaria ora combatida, e falam em trabalho forçado. A Convenção sobre a Escravatura de Genebra, por exemplo, define de modo absolutamente vago e anacrônico o termo "Escravidão", fazendo-o à luz do direito de propriedade, unicamente.[16]

Enfim, é absolutamente seguro que tais normas também não se sujeitam às disposições da PI 4/2016, como instrumento apto a conferir-lhes a necessária *execução* ou *aplicação* em território nacional.

Em verdade, no caso em foco, os Ministros de Estado – "*qualificados agentes auxiliares do Chefe do Poder Executivo da União*"[17] – extrapolaram, em muito, o limite da relevante *atribuição* que lhes foi conferida pela Carta da República, e o fizeram sob a fachada da missão de viabilizar a *execução* de lei e decretos.

Cometeram, assim, efetiva e inequívoca *inovação no ordenamento jurídico*, instituindo o denominado *Cadastro de Empregadores*, de elevado caráter punitivo e restritivo, uma vez que imputa aos sujeitos nele inscritos a pecha de *escravagistas*, além de seriíssimas consequências de ordem moral e financeira[18].

---

[16] A Convenção sobre a Escravatura de Genebra, por exemplo, define de modo absolutamente vago e anacrônico o termo "Escravidão", fazendo-o à luz do direito de *propriedade*, unicamente.
[17] Definição utilizada pela eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, rel. do RMS 32.004/DF (DJe 1/7/2016).
[18] A inscrição no Cadastro de Empregadores gera restrições financeiras, nos termos da Portaria MI 1.150, de 18.11.2003 e da Resolução BACEN 3876, de 22.6.2010.

Evidente, portanto, a natureza de *ato normativo de caráter primário* da PI 4/2016, circunstância que configura manifesta afronta ao art. 87, parágrafo único, inciso II, da CF – violação esta merecedora de veemente censura por parte do STF.

Exemplo disso é a manifestação eloquente do Ministro CELSO DE MELLO, em voto proferido na ADI 1075 MC/DF:

> [...] O **poder regulamentar deferido aos ministros de Estado**, embora de extração constitucional, **não legitima a edição de atos normativos de caráter primário**, estando **necessariamente subordinado**, no que concerne ao seu exercício, conteúdo e limites, ao que prescrevem as **leis e a CR**. [...].

Vale destacar, ainda, as bem lançadas palavras do Ministro GILMAR MENDES:

> [...] A **diferença entre lei e regulamento**, no direito brasileiro, **não se limita à origem ou à supremacia** daquela sobre este. A **distinção substancial** reside no fato de que a **lei pode inovar originariamente** no ordenamento jurídico, enquanto o **regulamento não o altera**. [...].

A conduta materializada no ato administrativo aqui impugnado constitui, a um só tempo: odioso *abuso do poder regulamentar* e *invasão da competência do Legislativo*, conforme a já referida lição doutrinária de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, prestigiada em julgado da relatoria da Ministra CÁRMEN LÚCIA (**RMS 32.004/DF**; Segunda Turma, DJe 1/7/2016).

A edição da PI 4/2016, a par de outras impropriedades expostas nesta Ação, prescinde do necessário fundamento constitucional – COMPETÊNCIA – a lhe garantir legitimidade.

Neste ponto, é valioso o magistério da Ministra CÁRMEN LÚCIA:

> Competência é a medida da capacidade concedida legalmente a um poder, órgão ou agente para atuar sobre uma matéria. As competências dos

> poderes públicos são mecanismos jurídicos para definir a sua ação, limitando-a, destarte, ao contingente descrito.
> As normas constitucionais de organização e competências são fontes institucionalizadoras do Estado, de um lado, e de segurança política e jurídica das pessoas que nele se encontrem e nele convivam, eis que a competência é definição de atuação positiva e negativa, no sentido de traçar os deveres e as possibilidades de ação dos poderes públicos e, igualmente, balizar as fronteiras além das quais não podem eles prosperar.[19]

De outra parte, a questão envolvendo a atuação normativa de Ministro de Estado do Trabalho em desacordo com a atribuição regulamentar conferida pela Carta Magna também não é nova nessa Suprema Corte.

Em **acórdão unânime** proferido na **ADI 3206**, cujo objeto consistiu em **Portaria do Ministro do Trabalho e Emprego**, restou **reconhecido que a mesma teria "aditado" a CLT, *"invadindo-se campo reservado ao legislador"*.** Merece registro excerto do voto do Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, a revelar vício semelhante ao do ato ora impugnado, a demonstrar, a "*audácia*" da Pasta:

> (...) não se está diante de ato do Ministro do Trabalho e Emprego voltado ao serviço público, à orientação de subordinados. **Extravasa a Portaria nº 160 os parâmetros próprios a ter-se o que se espera de autoridade de nível inferior à Chefia do Executivo:** a transmissão, a subordinados, de decisões de efeito interno, relacionadas com as atividades do Ministério. **A <u>competência dos Ministros</u> de Estado de <u>expedir instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos há de ser tomada de</u> <u>FORMA ESTRITA, direcionada ao funcionamento em si do Ministério</u>**. Atente-se para a abrangência da portaria. (...) descabe reconhecer ao Ministro de Estado alçada para definir espécie de instrumento própria à previsão de contribuição bem como consignar a finalidade desta última. (...) **sem dúvida alguma,** aditou-se a Consolidação das Leis do Trabalho, **invadindo-se campo reservado ao legislador**. De igual forma há de se concluir relativamente ao desconto em folha (...).

[19] ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. Constituição e Constitucionalidade. BH: Ed. Lê, 1991. p. 43.

> **A análise feita, cotejando-se portaria e Consolidação das Leis do Trabalho, tem objetivo único, ou seja, demonstrar o extravasamento do campo reservado constitucionalmente ao Ministro de Estado, relativamente às portarias**. Quanto aos demais artigos, acerca da glosa do desconto em folha de pagamento sem autorização do empregado (...) pouco importa que se tenha repetido a Consolidação das Leis do Trabalho. **O que cumpre perquirir é que se adentrou área de normatização abstrata e autônoma, o que, a todos os títulos, mostra-se vedado**.

Evidente o extravasamento cometido pelas Autoridades Administrativas, a exemplo do que consignado no precedente acima, oriundo, também, destaque-se, do **mesmo Ministério do Trabalho**!

Dessa maneira, forçoso reconhecer que, no contexto ora retratado, os Ministros de Estado atuaram ao arrepio do que preconiza o inciso II, parágrafo único, do art. 87, da CF, inovando no ordenamento jurídico brasileiro, em verdadeira usurpação da competência *exclusiva* do Poder Legislativo.

IV.3. A OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

No ordenamento jurídico brasileiro, o corolário da separação dos poderes ou da divisão funcional de poderes, princípio fundamental de Direito Constitucional, está consagrado no art. 2º do Texto de 1988, como cláusula pétrea.

O consagrado professor PAULO BONAVIDES[20] constata que "*nenhum princípio de nosso constitucionalismo excede em ancianidade e solidez o princípio da separação de poderes*".

Aponta ainda, como **fundamento para a divisão de poderes**, a **especialização funcional** – significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função – e a **independência orgânica** – a partir da noção de que, além da

[20] BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 508.

especialização funcional, é preciso que cada órgão seja efetivamente independente dos outros.

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "o *Legislativo, que deve, impessoalmente, definir na lei e na conformidade da Constituição os interesses públicos e os meios e modos de persegui-los, cabendo ao Executivo, cumprindo ditas leis, dar-lhes a concreção necessária*"[21].

A Constituição Federal, em seus arts. 22, I e 84, IV, respectivamente, estabelece a competência PRIVATIVA da União para **legislar** sobre direito penal e do trabalho, e comete ao Presidente da República a competência para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis.

Neste contexto, tem-se que **os Ministros de Estado, ao editarem a Portaria** em comento, **legislaram, sancionaram e publicaram norma** que inovou no ordenamento pátrio, aliás, como já demonstrado no tópico anterior.

Lembrando, uma vez mais as sábias lições do decano da Corte, Ministro CELSO DE MELLO, vale destacar que "*o poder é uno e incindível*", havendo, no plano da teoria geral do estado, uma "*separação orgânica de instituições investidas, cada qual, de típica especialização funcional*", de que decorre, "*na organização política do Estado, uma clara divisão **funcional** do poder*" (**ADI 523**, DJe 16-10-08).

Quando o Supremo Tribunal Federal afirma ser obrigatória a observância ao ***princípio da separação dos poderes***, significa que a *divisão funcional* das atribuições conferidas aos ditos três Poderes da República deve ser obedecida.

Assim, **somente o devido respeito à independência e à harmonia entre os poderes é capaz de conceder o pressuposto de legitimação das normas, porque mantida a integridade da ordem democrática**.

[21] BANDEIRA, Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 18°. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 91.

Portanto, **<u>impõe-se</u> à Administração o dever de obedecer, cumprir e por em prática as leis advindas do Legislativo e sancionadas pelo Executivo.**

Segundo a pena sempre precisa de JOSÉ AFONSO DA SILVA, é o mecanismo de ***freios e contrapesos*** que viabiliza a harmonia entre os Poderes:

> [...] os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo) para evitar distorções e desmando. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.[22]

O conteúdo normativo da PI 4/2016 deflagra ambiente aflitivo e preocupante, marcado pela ***insegurança jurídica*** e por absoluto desprezo ao *mecanismo* supracitado, e que resulta em condenável e ruidoso *atrito* entre os Poderes Executivo e Legislativo, a desaguar na afronta direta à norma do art. 2º da Constituição, e no abalo do próprio *princípio republicano*.

Movida por legítima pretensão de ver afastada a manifesta <u>*transgressão*</u> ao princípio da segurança jurídica e à ordem democrática, esta ação encontra acolhida no pacífico entendimento fixado pelo STF, vejamos:

> [...] **o art. 2º, da Constituição Federal, não veda a apreciação dos atos do Poder Executivo pelo Poder Judiciário**, ao contrário, o art. 5º, XXXV, da Carta Constitucional, estabelece que a lei não pode afastar da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito [...] **cabe ao Poder Judiciário a análise da legalidade e constitucionalidade dos atos dos três poderes constitucionais, e, em vislumbrando mácula ao ato impugnado, afastar a sua**

[22] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 33ª edição, 2009, pág. 111.

aplicação. (AgRg no AI 640.272, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJ 31-10-07).

A Suprema Corte repudia **atos normativos atentatórios à *cláusula pétrea* da divisão funcional dos poderes**, mesmo quando tais atos buscam concretizar *valores* como a *dignidade da pessoa humana*[23].

Refletindo sobre a atuação do STF no *controle judicial* dos atos emanados de uma *Administração Pública complexa*, o Professor LUIZ EDSON FACHIN[24], Ministro da Corte, pontua – em parceria com ROBERTO DALLEDONE MACHADO FILHO:

> **O controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração'** (RMS 24.699, rel. Min. Eros Grau). **Orientação ainda mais ampla é a que se observa da decisão proferida pelo Pleno do Tribunal no MS 20.999, de relatoria do Min. Celso de Mello**:
>
> > A Constituição brasileira de 1988 prestigiou os instrumentos de tutela jurisdicional das liberdades individuais ou coletivas e **submeteu o exercício do poder estatal – como convém a uma sociedade democrática e livre – ao controle do Poder Judiciário. Inobstante estruturalmente desiguais, as relações entre o Estado e os indivíduos processam-se, no plano de nossa organização constitucional, sob o império estrito da lei.**

O combate à nefasta prática do trabalho em condições análogas à escravidão há de ser um compromisso inarredável de toda a sociedade brasileira, em seus mais diversos segmentos. E tem inspiração no alcance da *máxima efetividade* à dignidade da pessoa humana, dentre outros valores caros ao ordenamento pátrio.

---

[23] ADI 4102/DF, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe 10/2/2015.

[24] *"Estado Democrático de Direito e Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa – Breves Reflexões"*, artigo publicado na obra: *"O Direito Administrativo na Atualidade – Estudos em homenagem a Hely Lopes Meirelles (1917-2017)"*; Organizadores: Arnoldo Wald, Marçal Justen Filho e Cesar Augusto Guimarães Pereira. Malheiros Editores; 2017, páginas 748/759.

Tal mister, enquanto instrumento de concretização de conceitos tão significativos e especiais à sociedade, não pode resultar em inaceitável agressão à ordem constitucional, de que é exemplo lamentável a PI 4/2016.

Trata-se de desvio aberrante com o qual não compadecem o Estado Democrático de Direito e este Pretório Excelso, no seu irrenunciável papel de guardião da Carta da República Federativa do Brasil.

IV.4. A VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

Mercê das garantias constitucionais decorrentes da cláusula pétrea do *due process of law*, a Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, LIV, que *"ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal"*.

E, conquanto o tema tratado nesta ação seja caro e de extrema relevância para o Estado Democrático de Direito, é imperioso ressaltar que **no campo do direito de defesa não se pode partir para a flexibilização**[25].

Quer dizer, na ponderação de valores dos princípios da Carta Maior, **não pode haver sobreposição ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa**, máxime em procedimento que possa impor ao cidadão, empresa ou entidade ato de caráter sancionador.

Escapa de tais premissas a PI 4/2016, pois, a pretexto de atender a politicas públicas e a supostos compromissos internacionais, instituiu-se a possibilidade de punir administrativamente sem qualquer lei que assim estipule **e sem franquear procedimento próprio para defesa e julgamento.**

[25] ADI 4264, Ministro MARCO AURÉLIO, em 10.2.2011, Plenário.

A infração administrativa, segundo JOSÉ DOS SANTOS DE CARVALHO FILHO, ***somente se consuma quando há previsão legal***[26].

No caso da PI 4/2016, muito embora se fale em contraditório e ampla defesa no § 2º do art. 2º[27], **não se estabelece procedimento próprio para defesa da infração administrativa de submissão de trabalhadores a condições análogas à de escravo.**

Logo, é necessário que haja previsão de procedimento próprio para que o administrado possa (i) se defender e (ii) ver suas razões analisadas e consideradas pelo julgador. Afinal, o direito à ampla defesa substancial significa o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar[28].

Válido destacar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal repudia a equiparação das infrações, afirmando que ***o simples descumprimento de normas de proteção ao trabalho não é conducente a se concluir pela configuração do trabalho escravo, pressupondo este o cerceio à liberdade de ir e vir***"[29] (RE 466.508, Rel.: Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 31/1/2008).

Dessa forma, ainda que se admita à Administração utilizar autos de infração lavrados durante a fiscalização para enquadrar o administrado como neoescravagista, é necessário que o uso dessa documentação atenda ao devido processo legal. Somente após o correto procedimento é que se pode pretender inquinar o nome do administrado!

Ademais, forçoso reconhecer que a condenação de pessoa física ou jurídica à **penalidade inexistente em lei formal** implica, ainda, ofensa ao **princípio da presunção da inocência**.

---

[26] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. 2013, p. 27.

[27] 2º Será assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho de constatação de trabalho em condições análogas à de escravo, na forma dos art. 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e da Portaria MTPS nº 854, de 25 de junho de 2015.

[28] MS 22693, Rel. Min. Gilmar Mendes, STF/Pleno, DJe de 13.12.2010.

[29] RE 466.508, Rel.: Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 31/1/2008

Nesse passo, incumbe frisar que a inscrição na lista, nos moldes que hoje prevalece, ocorre por mera dedução de culpa em razão de condenação administrativa por infrações trabalhistas, **sem qualquer determinação legal expressa de que deva o administrado constar em Cadastro Escravagista**.

Necessário, pois, que se declare a inconstitucionalidade da norma também por estes fundamentos.

V. OS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA (ARTIGOS 1º E 3º DA CF)

Com base na exegese já externada pelo Supremo Tribunal Federal, os **valores sociais do trabalho** constituem: (a) fundamento da República Federativa do Brasil (inciso IV do artigo 1º da CF); (b) alicerce da Ordem Econômica, que tem por finalidade assegurar a todos **existência digna**, conforme os ditames da justiça social, e, por um dos seus princípios, a **busca do pleno emprego** (artigo 170, caput e inciso VIII); e (c) base de toda a Ordem Social, que tem por objetivo o bem-estar e a justiça sociais (artigo 193)[30].

Portanto, neste contexto desenhado pela Suprema Corte, a existência de pleno emprego é condicionante para uma vida digna. Noutras palavras: ter trabalho é um direito do cidadão que assegura a observância ao principio da dignidade da pessoa humana.

Nas elucidativas lições do Professor DALMO DE ABREU DALLARI[31]:

> **Na sociedade moderna o trabalho está intrinsecamente ligado à dignidade humana**. Pelo trabalho o ser humano participa positivamente da vida social, recebe benefícios da convivência, desenvolve-se como pessoa, e dá sua contribuição, utilizando seu potencial físico, mental e intelectual em benefício dos demais. Trabalho, em sentido amplo, é toda atividade humana que atende

[30] ADI 1721, Rel. Min. CARLOS BRITTO, STF/Pleno, julgado em 11/10/2006, DJe-047 public 29-06-2007.
[31] http://www.granadeiro.adv.br/template/template_clipping.php?Id=6922Gazeta Mercantil ,Caderno A , Pág. 21

a esses requisitos. Modernamente, a noção de trabalho está intimamente ligada ao conceito de emprego, pois a grande maioria das pessoas só pode aplicar plenamente sua capacidade e atender às suas necessidades se trabalhar para alguém que utiliza seu potencial para produzir determinados resultados.

Diante deste contexto, é desafiador, para dizer o mínimo, empreender no Brasil. Ou seja, o setor empresarial tem sido instado, a todo momento, a investir, a gerar emprego, a contribuir com o desenvolvimento do país sem ter a segurança jurídica necessária.

A título meramente exemplificativo, a **recém publicada Instrução Normativa 139, de 22.1.2018**, traz como indicador de submissão de trabalhador a trabalhos forçados a "*exigência do cumprimento de metas de produção que induzam o trabalhador a realizar jornada extraordinária acima do limite legal ou incompatível com sua capacidade psicofisiológica*" (art. 33, I, 1.11). Ou, ainda, traz como indicador de restrição da locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto o "*adiantamento em numerário ou em gêneros concedidos quando da contratação*" (art. 33, IV, 4.6).

Tais condutas, pasme Excelência, ensejam o reconhecimento da prática de trabalho escravo pelos empregadores brasileiros!

Seria cômico, não fosse trágico!

Recentes exemplos demonstram o receio de se investir no desenvolvimento nacional, como é o caso do Fazendeiro capixaba que demitiu 600 (seiscentos) funcionários, interrompendo uma história de 200 anos da família. Ao justificar sua atitude, afirmou que a "*legislação trabalhista no Brasil é um resumo sórdido do que nosso país se tornou, o lugar que enxerga empregadores como exploradores e condena a classe operária ao desemprego sem fim e à subserviência*". Tal noticia foi publicada no caderno Negócios, do Correio Braziliense, na recente edição de 16.1.2018 (doc. 11).

O suposto combate ao trabalho escravo baseado no princípio da dignidade humana deve ser visto com muita cautela e prudência, já que nenhum direito em nosso ordenamento jurídico é absoluto.

Em defesa do argumento de que o princípio da dignidade humana não é absoluto, o magistério de DANIEL SARMENTO é conclusivo no sentido de que:

> "Enfim, em uma sociedade hipercomplexa como a nossa, não me parece viável sustentar o caráter absoluto de um princípio que tem a pretensão de disciplinar tantas questões e dimensões das relações sociais. **A tese soa bem, é politicamente correta, mas, se efetivamente observada, conduz efeitos práticos inviáveis. O Direito, como disciplina prática, não pode ser indiferente às consequências das concepções que adota**, e a teoria jurídica não deve tentar 'tapar o sol com a peneira', fingindo que é possível realizar o impraticável"[32].

Na mesma linha, o Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO salienta que, não possuindo caráter absoluto, o princípio "*deverá ter precedência na maior parte das situações em que entre na rota de colisão com outros princípios,* ***mas, em determinados contextos, aspectos especialmente relevantes da dignidade poderão ser sacrificados em prol de outros valores individuais***"[33].

Como se vê, o pseudo combate ao trabalho escravo no Brasil está a impor um caminho sem volta, em direção oposta ao que determina os **artigos 1° e 3° da Constituição Federal**.

Afinal, a promoção do bem social é perfeitamente alcançável com a observância simultânea dos princípios da dignidade da pessoa humana, da livre iniciativa e dos valores sociais do trabalho, princípios que se harmonizam e se complementam.

---

[32] SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana.* Conteúdo, trajetórias e metodologia. 2016, p. 98.
[33] BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação.* Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010, p. 15.

V. A LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Nos termos do artigo 2º, da Lei nº 9.882/99[34], e da farta jurisprudência desta Corte Suprema, a legitimação ativa especial das entidades de classe de âmbito nacional deve ser comprovada com a existência de pertinência temática, devendo existir uma conexão entre o conteúdo do ato impugnado e as finalidades institucionais da entidade.

A Requerente, entidade de classe criada para representar empresas de incorporação imobiliária no âmbito nacional, tem como principal causa a "busca por formação e aperfeiçoamento nas relações de trabalho", bem como a "simplificação da legislação e burocracia" para suas afiliadas (estatuto social – doc. 1).

Portanto, resta demonstrada a conexão entre o objeto do pedido de arguição de descumprimento de preceito fundamental e os objetivos institucionais da associação, uma vez que todas as suas afiliadas são submetidas às fiscalizações do Ministério do Trabalho, podendo ser incluídas no Cadastro de Empregadores a qualquer momento.

Além disto, a ABRAINC é formada por uma classe definida de associadas, configurando homogeneidade na sua composição, conforme exigência estabelecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

> **A heterogeneidade da composição da autora**, que admite serem suas associadas pessoas físicas de diversas categorias profissionais, empresas do setor da indústria e empresas do setor do comércio, conforme disposições estatutárias, **faz com que ela não se enquadre como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF/88)**. Reconhecimento da ilegitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade. 2. Agravo regimental não provido.
>
> (ADI 4660 AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, DJe-095, PUBLIC 08-05-2017)

---

[34] Art. 2º Podem propor argüição de descumprimento de preceito fundamental:
I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade

Por fim, o caráter nacional da ABRAINC está comprovado, já que a presença de seus membros ultrapassam as 9 (nove) Unidades da Federação exigidas pelo artigo 7°, §1°, da Lei 9.096/1995[35] (doc. 8).

Preenchido todos os requisitos necessários, indiscutível a legitimidade ativa da ABRAINC para propor a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, sendo válido ressaltar que foi autora da ADI 5209, que requeria a declaração de inconstitucionalidade da Portaria anterior à ora impugnada sobre o Cadastro de Empregadores, a qual teve a liminar deferida.

VII. A MEDIDA CAUTELAR

Os pressupostos para concessão de medida acauteladora estão presentes, nos termos do artigo 5° da Lei 9.882/99[36], uma vez que demonstrada a extrema urgência e o perigo de lesão grave.

A tutela definitiva que se busca com a presente ADPF consubstancia-se na declaração de inconstitucionalidade da PI 4/2016 e, em razão do efeito repristinatório, de toda cadeia normativa, representada pelas **PI 2**, de 31.3.2015, **PI 2**, de 12.5.2011 e **Portaria 540**, de 19.10. 2004.

---

[35] Art. 7° O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoiamento de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

[36] Art. 5° O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1° Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.

§ 2° O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

§ 3° A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

É manifesto o *periculum in mora*, que se renova dia a dia, por força do artigo 2°, §5° da Portaria ora impugnada, que prevê a atualização "***a qualquer tempo**, não podendo tal providência, entretanto, ocorrer em periodicidade superior a 6 (seis) meses.*" (doc. 9).

Ademais, é público e notório que o Ministério do Trabalho está acéfalo, sem Titular da Pasta, tornando o ambiente de insegurança jurídica ainda maior, já que a publicação do que chamam de "lista suja" pode ser feita pela Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – DETRAE, nos termos do artigo 2°, §3[37], da atual Portaria.

Não há de ser "legislando" por panfletos, criando normas como uma nau à deriva, sem critérios e de forma flagrantemente inconstitucional, como se assim fizessem para "inglês ver", e com o risco concreto da violência jurídica que a grave questão do "trabalho escravo" será resolvida.

É cediço que da atualização que pode ocorrer a qualquer momento decorre imensurável risco à tutela jurisdicional almejada em definitivo, pois a pretexto de combater o trabalho escravo, a portaria desvirtua a intenção contida nos compromissos internacionais e inova na esfera administrativa, sem lei formal anterior, em flagrante usurpação da competência legislativa e sem procedimento próprio que o permita, desestabilizando o equilibro entre a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho.

Com efeito, diante da exaustiva demonstração das violações aos preceitos fundamentais constitucionais que maculam a portaria interministerial, é manifesto o ***fumus boni iuris***, como também o é o ***periculum in mora*** de extrema urgência, com o enfraquecimento da força normativa da Constituição Federal.

---

[37] § 3° A organização e divulgação do Cadastro ficará a cargo da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE), inserida no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A manutenção de atos administrativos dessa magnitude, de ofensa tão gritante aos preceitos constitucionais, anima e encoraja outros abusos, como o ocorrido na data de ontem, pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (doc. 10), ao editar a Instrução Normativa nº 139, de 22.1.2018, sob o pretexto de estabelecer os procedimentos para a atuação da Auditoria-Fiscal do Trabalho visando à erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo.

Veja que a Instrução Normativa vai muito além das Convenções Internacionais e da Carta Magna de 1988, e, sem qualquer lei formal que a respalde, **cria 66 (sessenta e seis) hipóteses de trabalho escravo**. Como já destacado linhas atrás, consigna que a "exigência do cumprimento de metas de produção que **induzam** o trabalhador a realizar jornada extraordinária" (art. 33, I, 1.11) como indicativo de submissão a trabalhos forçados. Em outra passagem aponta o "*adiantamento em numerário ou em gêneros concedidos quando da contratação*" (art. 33, IV, 4.6) como indicador de trabalho análogo à escravidão.

A sanha pela usurpação da competência legislativa precisa urgentemente de um freio!

Saiba que quinze dias após a criação do Cadastro de Empregadores pela Portaria MTE 540/2004, sua inconstitucionalidade foi levada ao Supremo Tribunal Federal pela ADI 3347. Portanto, há quase 14 anos, a ofensa à reserva legal, a usurpação de competência da União, a ofensa ao devido processo legal foi posta ao crivo dessa Corte Suprema, que ainda não teve a oportunidade de se manifestar verticalmente sobre o tema. Mas este momento chegou, e tem que ser agora!

Dessa maneira, confia-se na **suspensão imediata** da eficácia do ato impugnado, forte nas razões trazidas em elucidativo *decisum* do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, na ADI 293, cujo trecho destacamos:

> Parece-me, com efeito, que, se a **mera plausibilidade da argüição legítima, quando somada a razões de conveniência, sejam elas, ou não, as do periculum in mora, a evidência de inconstitucionalidade impõe a suspensão**

imediata, porque traz em si mesma a necessidade de pôr cobro, de logo, à ofensa já verificada da ordem jurídica fundamental.

A essa conclusão, senhor presidente, não afasto que possa haver temperamentos e objeções, se cuida de norma que afete os interesses privados, irreparáveis. Mas, **a mim, ela me parece indiscutível, quando se cuida do restabelecimento de princípios básicos do regime constitucional de poderes, cuja ofensa continuada é, por si mesma, o maior periculum in mora que se possa configurar.**

(ADI 293 MC/DF, Rel Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 16.4.1993)

VIII. OS PEDIDOS

Ante todo o exposto, com base nos fatos e suas consequências jurídicas, **requer-se**:

a) o recebimento da presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, na forma da Lei nº 9.882/99;

b) seja concedida a **medida liminar**, nos termos do artigo 5º, § 1º da Lei nº 9.882/99, **suspendendo-se imediatamente os efeitos** da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 4, de 11/5/2016, e em razão da eficácia repristinatória também o da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 31/3/2015, da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12/5/2011 bem como da Portaria MTE nº 540, de 19/10/2004, até o julgamento final da presente ação;

c) sejam solicitadas informações ao Ministério do Trabalho e ao Ministério dos Direitos Humanos;

d) sejam a Procuradoria Geral da República e a Advocacia Geral da União oficiadas para se manifestarem, no prazo comum de 5 (cinco) dias, nos termos do artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999;

e) seja **declarada, em <u>caráter definitivo</u>, a inconstitucionalidade** da **Portaria Interministerial MTE/SDH n° 4, de 11/5/2016**, e em razão do efeito repristinatório também da **Portaria Interministerial MTE/SDH n° 2, de 31/3/2015**, da **Portaria Interministerial MTE/SDH n° 2, de 12/5/2011** bem como da **Portaria MTE n° 540, de 19/10/2004**, revogadas pela primeira, eis que eivadas das mesmas inconstitucionalidades já suscitadas nos autos da ADI n° 5209, cuja liminar fora deferida para sustar a eficácia das duas últimas até o julgamento definitivo da ação, a qual acabou sendo julgada extinta, por perda de objeto, em razão da revogação pela Portaria Interministerial n° 2/2015.

Brasília, 25 de janeiro de 2018.

TÉCIO LINS E SILVA
OAB/RJ 16.265
OAB/DF 32.138

LUCIANA LOSSIO
OAB/DF 15.410

DANIELA MAROCCOLO
OAB/DF 18.079

RODRIGO FARRET
OAB/DF 13.841

BRUNA LOSSIO
OAB/DF 45.517

DIEGO RANGEL
OAB/DF 56.315

DOCUMENTOS QUE INSTRUEM A INICIAL:

Doc. 1	Procuração e Atos Constitutivos da ABRAINC
Doc. 2	Portarias 4/2016; 2/2015; 2/2011 e 540/2004
Doc. 4	PLS 25/2005 (Senador Pedro Simon)
Doc. 5	Relatório Projetos de Lei
Doc. 6	PDC 532/2016 (Deputada Jozi Araújo)
Doc. 7	Relatório da ONU
Doc. 8	Comprovante das Associadas em mais de 9 Estados da Federação
Doc. 9	Última atualização do Cadastro de Empregadores
Doc. 10	Instrução Normativa 139, de 22.1.2018
Doc. 11	Matéria veiculada no Correio Braziliense em 16.1.2018

***