

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA nº 21712 - DF (2015/0080166-9)

RELATORA : MIN. ASSUETE MAGALHÃES

IMPETRANTE : EMIVAL RAMOS CAIADO FILHO
:
ADVOGADO : MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTRO(S)
:
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO
:
:

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por EMIVAL RAMOS CAIADO FILHO, contra suposto ato ilegal, a ser praticado pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.

Narra o impetrante que:

"Em jan/2010, o imóvel rural do Impetrante sofreu inspeção do Ministério do Trabalho e Emprego, que apurou a existência de supostas irregularidades no cumprimento da legislação trabalhista.

Após a lavratura dos correspondentes autos de infração (15 no total), o Impetrante apresentou as competentes impugnações administrativas, que foram julgadas improcedentes em primeira e segunda instâncias. Ordinariamente, portanto, houve decisão administrativa final sobre o assunto.

Desse modo, o Impetrante possui justo receio de ser incluído no "Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo" do Ministério do Trabalho e Emprego.

Isso porque a Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12 de maio de 2011, determina que:

Art. 2º A inclusão do nome do infrator no Cadastro ocorrerá após decisão administrativa final relativa ao auto de infração, lavrado em decorrência de ação fiscal, em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.

Trata-se, portanto, de ato administrativo sancionador com aplicação e execução automáticas, isto é, independentes da abertura de prévio e específico procedimento administrativo.

A partir da "decisão administrativa final" relativa ao auto de infração, o Ministério do Trabalho e Emprego formaliza sua conclusão no sentido de ter havido condições análogas à de escravo e inclui – frise-se, sem ouvir a parte interessada – o empregador no referido cadastro.

O empregador, por sua vez, apenas toma conhecimento dessa penalidade adicional quando o malsinado cadastro é publicado no site eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego ou (o que é mais comum) quando sofre alguma restrição em seus direitos de contratar com órgãos públicos ou

Superior Tribunal de Justiça

privados, tem seu crédito bancário suspenso e fica proibido de comercializar seus produtos rurais, entre outras sanções.

No intuito de se defender contra essa absurda ameaça – posto que violadora das garantias constitucionais à ampla defesa e ao contraditório – o Impetrante apresentou pedidos de decisão avocatória ao Ministro do Trabalho e Emprego (Súmula 473 do STF). Porém, tal pedido não foi analisado até o momento.

Como o Ministério do Trabalho e Emprego vem, reiteradamente, incluindo empregadores no citado cadastro antes de lhes oportunizar qualquer meio de defesa contra este ato específico e tendo em vista que a omissão do Ministro do Trabalho e Emprego expõe o Impetrante a dano irreparável, não lhe restou alternativas senão a impetração deste mandado de segurança preventivo" (fls. 2/3e).

Nesse contexto, defende a inconstitucionalidade da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2/2011, porquanto "o poder regulamentar deferido aos Ministros de Estado não legitima a imposição de novas sanções, que precisam ter prévia previsão em LEI" (fl. 4e).

Acrescenta que o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI concedeu medida liminar, na ADI 5.209 MC-AgR/DF, para suspender os efeitos da Portaria MTE/DSH 2/2011 (fl. 4e).

Sustenta, ainda, que, "eventual ato administrativo que importe na inclusão do Impetrante no 'Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo', por se tratar de sanção, deve ser precedido de intimação para que ele produza as provas que entender necessárias à defesa de seus interesses, garantindo-se-lhe, também, o direito de interpor recursos. A ausência desse prévio procedimento administrativo reforça, portanto, a ilegalidade e a inconstitucionalidade do ato que o presente mandado de segurança visa afastar. Soma-se em desfavor do ato que este mandado de segurança visa prevenir, o fato de a inclusão do empregador no 'Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo' não ser feito por um órgão Colegiado e Paritário" (fl. 8e).

Em razão de tais fatos, alega que o **periculum in mora** está presente, na hipótese, porquanto, **"se for obrigado aguardar a finalização deste mandado de segurança, o Impetrante pode sofrer danos tão graves que uma eventual sentença favorável terá pouca ou nenhuma chance de remediar"** (fl. 13e).

Assim, requer a concessão da liminar, inaudita altera parte, para **"que a autoridade impetrada, seus agentes ou quem lhe faça as vezes, se abstenham de inscrever o Impetrante no 'Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo'"** (fl. 15e).

No mérito, pugna pela concessão da segurança, **"para declarar a invalidade da Portaria Interministerial MTE/SDH 2/2011, determinando que a autoridade impetrada, seus agentes ou quem lhe faça as vezes, se abstenham de inscrever o Impetrante no 'Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo'"**, ou, sucessivamente, **"para determinar que a autoridade impetrada, seus agentes ou quem lhe faça as vezes, se abstenham de inscrever o Impetrante no 'Cadastro de Empregadores que tenham**

Superior Tribunal de Justiça

submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo' antes de lhe garantir o direito líquido e certo ao pleno contraditório e à ampla defesa na esfera administrativa" (fl. 15e).

Após a impetração do writ , o impetrante informa, por meio da petição de fls. 300/304e, que a Portaria interministerial 2, de 02/05/2011, foi expressamente revogada pela Portaria interministerial 2, de 03/03/2015 (DOU de 01/04/2015). Alega que "a nova Portaria Interministerial reproduz, na essência, os termos da Portaria Interministerial revogada. Conquanto aparentemente desnecessária, tal revogação produzirá um gravíssimo efeito jurídico, que é a perda de objeto da ADIN 5209, onde fora concedida medida liminar para suspender os efeitos da Portaria Interministerial nº 2, de 12.05.2011" (fl. 301e). Acrescenta que, "nem a revogação da Portaria Interministerial nº 2/2011, tampouco a edição da Portaria Interministerial nº 2/2015, conferem legitimidade ao ato impugnado por meio deste mandado de segurança" (fl. 301e). Por fim, "reitera todos os pedidos feitos na ocasião, pois a ilegalidade que este writ pretende evitar subsiste" (fl. 302e).

É o relatório. Decido.

Em se tratando de ação constitucional de Mandado de Segurança, a medida liminar depende do atendimento aos requisitos do inciso III do art. 7º da Lei 12.016/2009, ou seja, deve-se verificar se há relevância no fundamento invocado e se do ato impugnado pode resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida apenas a final, o que implica apreciar a existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* .

Nesse sentido, a orientação da Primeira Seção desta Corte, ao afirmar que o "deferimento de pedido liminar, em sede de mandado de segurança reclama a demonstração do *periculum in mora* , que se traduz na urgência da prestação jurisdicional no sentido de evitar que quando do provimento final não tenha mais eficácia o pleito deduzido em juízo, bem como, a caracterização do *fumus boni iuris* , ou seja, que haja plausibilidade do direito alegado que se consubstancie no direito líquido e certo, comprovado de plano, que fundamenta o writ " (STJ, AgRg no MS 10.538/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, DJU de 1º/08/2005).

No mesmo sentido: STJ, AgRg no MS 15.001/DF, Rel. Ministro GILSON DIPP, TERCEIRA SEÇÃO, DJU de 17/03/2011; AgRg na RCDESP no MS 15.267/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 1º/02/2011; e AgRg no MS 15.443/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 05/10/2010.

Inicialmente, cumpre ressaltar que esta Corte, em casos análogos, tem entendido pelo deferimento de liminar, para excluir pessoas físicas ou jurídicas do Cadastro de Empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas às de escravo, quando há indícios de que a inclusão do nome do empregador no Cadastro em questão tenha ocorrido sem a devida observância dos preceitos da Lei 9.784/99. Nesse sentido, confira-se: STJ, MS 021159/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe de 08/08/2014; STJ, MS 021115/DF, Rel. Min. GILSON DIPP, DJe de 01/08/2014; STJ, MS 021116/DF, Rel. Min. GILSON DIPP, DJe de 01/08/2014; STJ, MS 020330/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe de 12/08/2013; STJ, MS 019123, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe de 10/09/2012.

Superior Tribunal de Justiça

O *fumus boni iuris*, no caso, evidencia-se pelos fundamentos utilizados pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, que deferiu liminar, na ADI 5.209/DF, “para suspender a eficácia da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12 de maio de 2011 e da Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004, até o julgamento definitivo desta ação” (fl. 287e).

Fundamentou-se a referida decisão na inexistência de lei formal, que preveja a aludida medida sancionadora, bem como, nos termos da Portaria MTE/SDH nº 2, de 12/05/2011, na inexistência de processo administrativo específico, com direito de defesa, que identifique a submissão de empregados a trabalho em condições análogas à de escravo, com imposição final da sanção ora impugnada, a tal não se prestando a verificação de simples descumprimento de normas de proteção ao trabalho, *in verbis* :

"(...) Afirma, além disso, que 'o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Portaria não significa menosprezo à legislação nacional e internacional de combate ao trabalho escravo, e muito menos uma defesa de prática tão odiosa', mas sim prestígio aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil mitigados pelos Ministros de Estado que, por meio impróprio, legislaram e criaram restrições e punições inconstitucionais.

Assevera, dessa forma, que 'assim como é inconcebível que empregadores submetam trabalhadores a condições análogas às de escravo, também é inaceitável que pessoas sejam submetidas a situações vexatórias e restritivas de direitos sem que exista uma prévia norma legítima e constitucional que permita tal conduta da Administração Pública"

Nessa linha, alega que a inscrição do nome na 'lista suja' ocorre sem a existência de um devido processo legal, o que se mostra arbitrário, pois 'o simples descumprimento de normas de proteção ao trabalho não é conducente a se concluir pela configuração do trabalho escravo'.

(...)

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 princípio constitucional da reserva de lei impõe, ainda, para a disciplina de determinadas matérias, a edição de lei formal, não cabendo aos Ministros de Estado atuar como legisladores primários e regulamentar norma constitucional.

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

Superior Tribunal de Justiça

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 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.

Há outro aspecto importante a ser observado em relação a tal Portaria Interministerial: a aparente não observância do devido processo legal.

Isso porque a inclusão do nome do suposto infrator das normas de proteção ao trabalho ocorre após decisão administrativa final, em situações constatadas em decorrência da ação fiscal e que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo. Ou seja, essa identificação é feita de forma unilateral sem que haja um processo administrativo em que seja assegurado contraditório e a ampla defesa ao sujeito fiscalizado.

Assim, considerando a relevância dos fundamentos deduzidos na inicial e a proximidade da atualização do Cadastro de Empregadores que submetem trabalhadores a condição análoga à de escravo, tudo recomenda, neste momento, a suspensão liminar dos efeitos da Portaria 2/2011 e da Portaria 540/2004, sem prejuízo da continuidade das fiscalizações efetuadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Isso posto, defiro, *ad referendum* do Plenário, o pedido de medida liminar formulado na inicial, para suspender a eficácia da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12 de maio de 2011 e da Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004, até o julgamento definitivo desta ação” (fls. 284/287e).

Verifica-se, dos documentos de fls. 19/228e, que, no caso, a autuação, a defesa e o recurso administrativo do impetrante, ambos improvidos, ocorreram na vigência da Portaria MTE/SDH nº 2, de 12/05/2011, e da Portaria MTE nº 540, de 19/10/2004, cuja eficácia foi suspensa, pelo STF, na ADI 5.209/DF.

Ocorre que o impetrante provou que a Portaria MTE/SDH nº 2, de 12/05/2011, foi recentemente revogada pela Portaria MTE/SDH nº 2, de 03/03/2015 (DOU de 01/04/2015), pelo que iminente a decretação de prejudicialidade da aludida ADI 5.209/DF, o que faz surgir o perigo da demora, mesmo porque, no caso, trata-se de mandado de segurança preventivo.

Sobre o assunto, sustenta o impetrante:

“Porém, nem a revogação da Portaria Interministerial nº 2/2011, tampouco a edição da Portaria Interministerial nº 2/2015, conferem legitimidade ao ato impugnado por meio deste mandado de segurança.

Superior Tribunal de Justiça

Isso porque as inconstitucionalidades e ilegalidades denunciadas na petição inicial deste mandado de segurança persistem.

Em primeiro lugar, o Poder Executivo ainda impõe penalidade por meio de ato normativo infralegal, não apenas violando o princípio da legalidade, como também extrapolando os estritos limites da competência que lhe fora constitucionalmente outorgada.

Além disso, a nova Portaria Interministerial não assegura que o contraditório e a ampla defesa poderão ser exercidos pelo empregador antes da sua inclusão no combatido cadastro. É importante ressaltar que os autos de infração lavrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego não formalizam, especifica e textualmente, penalidade pela 'submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo'. Ao contrário, identificam apenas eventuais infrações gerais à legislação trabalhista. As condições encontradas pelo fiscal são qualificadas como 'análogas à escravidão' somente ao final do processo administrativo, quando a malsinada lista é publicada sem que o empregador possa se defender” (fls. 301/302e).

Graves e severas são as consequências de eventual inclusão do impetrante no aludido Cadastro, notadamente em face da recomendação constante da Portaria 1.150, de 18/11/2003, do Ministério da Integração Regional, com restrições bancárias e de financiamento ao impetrante (fls. 12/13e).

Por outro lado, verifica-se que – conforme esclarece o impetrante –, efetuada a fiscalização em janeiro de 2010 (fl. 24e), nova fiscalização, realizada em julho de 2010, constatou a inexistência de irregularidades de natureza trabalhista, no imóvel em questão, como se infere do relatório final da fiscalização, de 29/10/2010, transcrito a fls. 24/26e.

Pelo exposto, verifico, em exame perfunctório, e sem prejuízo de reexame do assunto, a presença dos requisitos necessários à concessão da medida liminar, pelo que a defiro, para que a autoridade impetrada se abstenha de inscrever o impetrante no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo, até ulterior deliberação.

Dê-se ciência à digna autoridade impetrada, requisitando-lhe informações, no prazo legal.

Dê-se ciência à Advocacia Geral da União (art. 7º, II, da Lei 12.016/2009).

Após, com informações ou decorrido o prazo, ouça-se o Ministério Público Federal.

Superior Tribunal de Justiça

