

MS 10.116 – 1ª Seção, Rel. Min. Luiz Fux – DJU de 18.12.2006, p. 281

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA 540/2004 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. ATO PRATICADO PELA DELEGACIA DO TRABALHO. INCOMPETÊNCIA DO STJ. ERRÔNEA INDICAÇÃO DA AUTORIDADE COATORA. ILEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*. NORMA GERAL. CRIAÇÃO DO "CADASTRO" DE EMPREGADORES QUE TENHAM MANTIDO TRABALHADORES EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 266/STF. DESCABIMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA LEI EM TESE. EXTINÇÃO DO PROCESSO.

1. Mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado contra ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, consubstanciado na edição da Portaria 540, de 15 de outubro de 2004, que criou o "Cadastro de Empregadores" que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

2. O art. 105, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal, que trata da competência originária do Superior Tribunal de Justiça, dispõe:

‘Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

b) os mandados de segurança e os habeas data contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal(...)’

3. A *ratio essendi* da Súmula 171/STJ é no sentido de que, para que se fixe a competência do STJ, é mister que o ato de Ministro de Estado seja tipicamente de sua competência nos termos da Constituição Federal (art. 82 da CF). Precedentes da 1ª Seção: MS 10.484/DF, Relator Ministro José Delgado, julgado em 24.08.2005; MS 9945/DF, desta Relatoria, DJ de 29.08.2005 e MS 8796/DF, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 28.03.2005.

4. A Portaria 540, de 15 de outubro de 2004 dispõe:

‘O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, e tendo em vista o disposto no art. 186, incisos III e IV, da Constituição, resolve:

Art. 1º. Criar, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, o Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

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

Art. 3º. O MTE atualizará, semestralmente, o Cadastro a que se refere o art. 1º e dele dará conhecimento aos seguintes órgãos:

I - Ministério do Meio Ambiente;

II - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

III - Ministério da Integração Nacional;

IV - Ministério da Fazenda;

V - Ministério Público do Trabalho;

VI - Ministério Público Federal;

VII - Secretaria Especial de Direitos Humanos; e

VIII - Banco Central do Brasil.

Parágrafo Único. Poderão ser solicitados pelos órgãos de que tratam os incisos I a VIII deste artigo, informações complementares ou cópias de documentos relacionados à ação fiscal que deu origem à inclusão do infrator no Cadastro.

Art. 4º. A Fiscalização do Trabalho monitorará pelo período de dois anos após a inclusão do nome do infrator no Cadastro para verificação da regularidade das condições de trabalho, devendo, após esse período, caso não haja reincidência, proceder à exclusão do referido nome do Cadastro.

§ 1º. A exclusão do nome do Infrator do Cadastro ficará condicionada ao pagamento das multas resultantes da ação fiscal, bem como, da comprovação da quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários.

§ 2º. A exclusão do nome do infrator do Cadastro será comunicada aos órgãos de que tratam os incisos I a VIII do art. 3º.

Art. 5º. Revoga-se a Portaria MTE n.º 1.234, de 17 de novembro de 2003.

Art. 6º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.'

5. Na hipótese *sub examine*, a despeito de a impetração se dirigir contra ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, o ato atacado neste *mandamus*, consubstanciado na inscrição do impetrante no "Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo", foi realizado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, consoante se verifica da lista anexada às fls. 42/44.

6. Assim, forçoso concluir pela incompetência absoluta desta Corte para processar e julgar *mandamus*, cujo ato apontado como ilegal ou abusivo provém de outrem que não as elencadas no permissivo constitucional.

7. Ademais, o presente mandado de segurança revela-se incabível, porquanto a insurgência do impetrante volta-se contra norma de caráter geral e abstrato, insindicável em sede de *mandamus*, ante a *ratio essendi* da Súmula 266/STF.

8. Norma de caráter geral e abstrato não pode ser atacada via mandado de segurança, em face da disposição contida na Súmula 266/STF, que afasta a possibilidade de ação mandamental contra lei em tese. Precedentes da Corte: MS 8190/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Denise Arruda, DJ 02/08/2004; MS 8870/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Felix Fischer, DJ 16/06/2003.

9. *In casu*, o Ministro do Trabalho e Emprego, ao editar a Portaria inquinada de ilegal, somente criou o 'Cadastro de Empregadores' que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravos, atribuindo à Secretaria de Inspeção do Trabalho a incumbência de inclusão e exclusão dos empregadores da denominada 'Lista Suja', consoante se infere da Portaria 544/2004.

10. Ademais, o reexame sobre se o impetrante vem cumprindo o ajustamento de conduta, aliás, fato contestável, retira a liquidez e certeza que ensejariam a aferição imediata do direito líquido e certo, recomendando a utilização de procedimento com cognição plenária.

11. Mandado de Segurança extinto por duplo fundamento, de incompetência e ausência de direito líquido e certo, que não inviabiliza a discussão em demanda de cognição exauriente.

HC 103.568/PA – 5ª Turma – Publicado no DJe em 13.10.2008

HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. ART. 149 DO CÓDIGO PENAL. DELITO CONTRA A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO. ART. 109, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. A teor do entendimento desta Corte, o crime de redução a condição análoga à de escravo, por se enquadrar na categoria de delitos contra a organização do trabalho, é da **competência** da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso VI, da Constituição Federal.

2. Ordem denegada.

MS 14.017-DF – Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 27/5/2009

TRABALHO ESCRAVO. CADASTRO. INCLUSÃO.

Discute-se nos autos o cabimento de mandado de segurança contra o ato que determinou a inclusão do nome da empresa impetrante no cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condição análoga à de escravo, instituído pela Portaria n. 540/2004 do Ministério do Trabalho e Emprego. Destacou-se que esta Corte, em casos semelhantes, declarou a ilegitimidade do ministro de Estado do Trabalho e Emprego para figurar no polo passivo do *mandamus*. No caso, porém, verificou-se que todos os processos administrativos referentes aos autos de infração lavrados contra a empresa foram avocados pelo ministro do Trabalho e Emprego, conforme autoriza o art. 638 da CLT. Dessa forma, todos os processos administrativos foram decididos pelo próprio ministro, que expressamente determinou o cumprimento do disposto no art. 2º da Portaria MTE n. 540/2004, incluindo-se o nome da empregadora no cadastro de que trata a citada portaria. Daí que compete ao STJ processar e julgar o presente *writ* (art. 105, I, b, CF/1988). **Ressaltou-se que o ordenamento constitucional já traz, em si, o suporte normativo para a edição da Portaria MTE n. 540/2004. Entretanto, além do fundamento constitucional (que autoriza a criação do cadastro em análise), destacou-se que, ao contrário do que sustenta a impetrante, a legislação infraconstitucional legitima o ato apontado como coator. O art. 913 da**

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) é claro ao estabelecer que o referido ministro expedirá instruções, quadros, tabelas e modelos necessários à execução da CLT. Também os tratados e convenções internacionais de caráter geral, que ingressam no direito brasileiro com *status* de lei ordinária, veiculam diversas normas de combate ao trabalho em condições degradantes. Assim, não faltam fundamentos constitucionais e legais para validar a edição da portaria mencionada, que abrange princípios da dignidade humana (art. 1º, III, CF/1988), valorização do trabalho, redução das desigualdades sociais e regionais, bem como promoção do bem de todos (art. 3º, I, III e IV, da CF/1988), assim não há violação do princípio da legalidade nem do princípio da presunção de inocência, cabendo a independência das instâncias penal, civil e administrativa. Se o processo administrativo observou os trâmites legais, com prova suficiente para caracterizar a conduta ilícita, a sanção pode ser aplicada independentemente de prévia condenação criminal, porquanto os processos administrativos regem-se pelos princípios da Administração Pública, entre os quais se inclui o princípio da publicidade. **Outrossim, o cadastro que veicula o nome das empresas que tiveram seus autos de infração declarados subsistentes em processo administrativo regular não tem por objetivo primário penalizar a empresa, mas assegurar transparência à atuação da Administração Pública.** Da mesma forma, o princípio não pode se prestar para macular o ato administrativo que determinou a inclusão do nome da empresa no cadastro, após a conclusão de processo administrativo em que se oportunizou ao investigado o pleno exercício das garantias da ampla defesa e do contraditório, conforme prova carreada aos autos (art. 2º da Portaria MTE n. 540/2004). **Ademais, é de interesse da sociedade em geral ser alertada sobre a prática desumana de trabalho escravo, a fim de exigir medidas estatais de combate.** Por fim, demandaria análise de fatos e ampla dilação probatória verificar condições de trabalho no local, para concluir pela insubsistência dos autos de infração que constatarem a existência de condições degradantes de trabalho, alojamentos superlotados, retenção dolosa de salários, jornada exaustiva, não fornecimento de água potável, inobservância do intervalo intrajornada etc. Com esse entendimento, a Seção cassou a liminar anteriormente deferida, denegando a segurança pleiteada e julgando prejudicado o agravo regimental da União.

MS 14.017 – 1ª Seção – DJE 1º/07/2009

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA MTE 540/2004. INCLUSÃO DO NOME DA IMPETRANTE NO CADASTRO DE EMPREGADORES QUE TENHAM MANTIDO TRABALHADORES EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. ATO DETERMINADO PELO MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO EM AVOCATÓRIA MINISTERIAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO. INADEQUAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA VERIFICAR SE A EMPRESA PRÁTICA TRABALHO ESCRAVO.

1. Hipótese em que o Mandado de Segurança foi impetrado contra ato imputado ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, referente à determinação de inclusão do nome da impetrante no cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condição análoga à de escravo, instituído pela Portaria 540/2004 do Ministério do Trabalho e Emprego.

2. Os fatos descritos nos Autos de Infração lavrados contra a impetrante são extremamente graves: condições degradantes de trabalho; alojamentos superlotados (onde os empregados dormiam em redes); retenção intencional de salários; jornada excessiva, com início às 4h30; não-fornecimento de água potável; intervalos menores que uma hora para repouso e alimentação dos trabalhadores; proibição expressa de que os obreiros pudessem parar para comer o lanche que eles mesmos levavam para as frentes de trabalho; recibos de pagamentos com valores zerados ou irrisórios; inexistência de instalações fixas ou móveis de vasos sanitários e lavatórios (segundo os fiscais, "em uma das frentes de **trabalho**, encontramos uma tenda montada, com um buraco de 50 cm de profundidade, sem vaso sanitário e nas outras frentes de trabalho não havia qualquer instalação sanitária"); ausência de fornecimento e de utilização de equipamentos de proteção adequados aos riscos da atividade; falta de material necessário à prestação de primeiros socorros, etc.

3. Os precedentes do STJ reconhecem, em julgados análogos, a ilegitimidade do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego para figurar no pólo passivo do *mandamus*. No entanto, o caso em análise apresenta uma peculiaridade: todos os processos administrativos referentes aos autos de infração lavrados contra a empresa foram avocados pelo Ministro de Estado do Trabalho, conforme autoriza o art. 638 da CLT. A avocatória ministerial deveu-se à "excessiva demora na conclusão dos autos no âmbito da Superintendência Regional do Pará" e foi realizada "como medida de correição, para se evitar novas irregularidades na aplicação da lei e no procedimento administrativo", inclusive com sugestão de abertura de "processo administrativo disciplinar, para fins de apuração de responsabilidade."

4. Em síntese, a impetrante alega que: a) a Portaria 540/2004 é inconstitucional, pois fere o Princípio da Legalidade e o da Presunção de Inocência; b) os auditores fiscais do trabalho carecem de atribuição legal para fiscalizar a empresa; c) não há trabalho escravo em suas dependências.

5. No Direito Constitucional contemporâneo, inexistente espaço para a tese de que determinado ato administrativo normativo fere o Princípio da Legalidade, tão-só porque encontra fundamento direto na Constituição Federal. Ao contrário dos modelos constitucionais retórico-individualistas do passado,

despreocupados com a implementação de seus mandamentos, no Estado Social brasileiro instaurado em 1988, a Constituição deixa em muitos aspectos de ser refém da lei, e é esta que, sem exceção, só vai aonde, quando e como o texto constitucional autorizar.

6. A empresa defende uma concepção ultrapassada de legalidade, incompatível com o modelo jurídico do Estado Social, pois parece desconhecer que as normas constitucionais também têm status de normas jurídicas, delas se podendo extrair efeitos diretos, sem que para tanto seja necessária a edição de norma integradora.

7. A Constituição é a norma jurídica por excelência, por ser dotada de superlegalidade. No Estado Social, seu texto estabelece amiúde direitos e obrigações de aplicação instantânea e direta, que dispensam a mediação do legislador infraconstitucional. Mesmo que assim não fosse, há regramento infraconstitucional sobre a matéria, diferentemente do que afirma a impetrante.

8. A Portaria MTE 540/2004 concretiza os princípios constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, da CF), da Valorização do Trabalho (art. 1º, IV, da CF), bem como prestigia os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza, de reduzir as desigualdades sociais e regionais e de promover o bem de todos (art. 3º, I, III e IV, da CF). Em acréscimo, foi editada em conformidade com a regra do art. 21, XXIV, da CF, que prescreve ser da competência da União "organizar, manter e executar a inspeção do trabalho." Por fim, não se pode olvidar que materializa o comando do art. 186, III e IV, da CF, segundo o qual a função social da propriedade rural é cumprida quando, além de outros requisitos, observa as disposições que regulam as relações de trabalho e promove o bem-estar dos trabalhadores.

9. Some-se a essas normas o disposto no art. 87, parágrafo único, I e II, da Constituição de 1988, pelo qual compete ao Ministro de Estado, entre outras atribuições estabelecidas na Constituição e na lei, exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e "expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos".

10. Além de ter fundamento na Constituição, a Portaria 540/2004 encontra amparo na legislação infraconstitucional. O art. 913 da Consolidação das Leis do Trabalho é claro ao estabelecer que "o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá instruções, quadros, tabelas e modelos que se tornarem necessários à execução desta Consolidação."

11. Também os Tratados e Convenções internacionais, que, segundo a teoria do Monismo Moderado, ingressam no Direito Brasileiro com status de lei ordinária, veiculam diversas normas de combate ao trabalho em condições degradantes. Em rol exemplificativo, deve-se registrar a Convenção sobre a Escravatura (Decreto 58.562/1966) e as Convenções da Organização Internacional do Trabalho números 29 (Trabalho Forçado e Obrigatório) e 105 (Abolição do Trabalho Forçado), ambas ratificadas pelo Brasil (Decreto 41.721/1957 e Decreto-Lei 58.882/1966, respectivamente).

12. Não há, pois, como falar em violação do Princípio da Legalidade.

13. No mais, a impetrante alega que a redução do trabalhador à condição análoga à de escravo é crime (art. 149 do Código Penal) e, como tal, a constatação administrativa de sua prática só pode produzir efeitos após o trânsito em julgado de sentença condenatória, sob pena de violação do Princípio da Presunção de Inocência.

14. Como se sabe, no Direito brasileiro, as instâncias penal, civil e administrativa não se confundem. Vale dizer: se o processo administrativo observou os trâmites legais, e nele foi produzida prova suficiente para bem caracterizar a conduta reprovável, a sanção (ou, no caso dos autos, medida administrativa) pode ser aplicada independentemente de prévia condenação criminal.
15. No caso dos autos, conforme regra inscrita no art. 2º da Portaria 540/2004, a determinação para inclusão do nome da empresa no Cadastro foi tomada após decisão final em processo administrativo que observou os Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório.
16. Vale lembrar que o processo administrativo rege-se pelos Princípios da Administração Pública, dentre os quais se destaca o Princípio da Publicidade. Daí a conclusão de que o Cadastro que veicula o nome das empresas que tiveram seus autos de infração declarados subsistentes, em processo administrativo regular, não penaliza a pessoa jurídica, apenas assegura transparência à atuação do Administrador, *in casu* também contribuindo para informar a sociedade sobre as ações dos órgãos públicos destinadas a erradicar o trabalho degradante no Brasil.
17. Ao contrário do afirmado pela impetrante, o art. 11 da Lei 10.593/2002, que dentre outros temas dispõe sobre a Carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho, legitima a fiscalização realizada por esses agentes públicos.
8. A impetrante acrescenta que o Ministério Público do Trabalho esteve por duas vezes em suas dependências e não constatou a existência de trabalho escravo. Contudo, importa observar que a fiscalização pelo MPT e pelo Ministério do Trabalho são independentes, sem falar que a inspeção realizada pelo Parquet ocorreu em data bem anterior à fiscalização que ensejou a presente impetração.
19. Por fim, verificar a ausência de trabalho escravo na empresa demandaria análise de fatos e ampla dilação probatória, incompatível com o rito do Mandado de Segurança.
20. O trabalho escravo – e tudo o que a ele se assemelhe – configura gritante aberração e odioso desvirtuamento do Estado de Direito, sobretudo em era de valorização da dignidade da pessoa, dos direitos humanos e da função social da propriedade.
21. O Poder Público acha-se obrigado, pela Constituição e pelas leis, não só a punir com rigor o trabalho escravo e práticas congêneres, como a informar à sociedade sobre a sua ocorrência, por meio de mecanismos como o cadastro de empregadores: em síntese, um modelo oposto ao silêncio-convivência da Administração, que até recentemente era a tônica da posição do Estado em temas de alta conflituosidade.
22. A rigor, a impetrante busca, pela via transversa do ataque ao cadastro de empregadores, impugnar os auspiciosos efeitos do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, o que não é objeto, nem poderia ser, do presente Mandado de Segurança.
23. Mandado de Segurança denegado, cassada a liminar anteriormente concedida e prejudicado o Agravo Regimental da União.