

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – Abrainc, por intermédio da qual se questiona a compatibilidade com a Constituição Federal da Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016, editada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, dispondo acerca do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo.

O Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, propõe, em seu voto, a superação da matéria preliminar, com o reconhecimento da pertinência subjetiva da autora, da regularidade de sua representação processual (presença de poderes específicos para atacar a portaria 4/2016) e da adequação da via processual eleita. No mérito, depois o exame da cadeia normativa envolvendo o tema, conclui pela constitucionalidade do ato normativo impugnado que, encontrando fundamento legal na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), apenas permite, com o cadastro, conferir publicidade aos empregadores devidamente autuados por manter empregados em condição análoga a de escravo. Assim, reconhecendo a perda de objeto em relação aos artigos 5 a 12 da mencionada portaria, julga improcedente a ação quanto aos demais preceitos.

É o Relatório.

Inicialmente, cumprimento o Dr. Ricardo Quintas Carneiro, procurador da Central Única de Trabalhadores - CUT, a Dra. Paula Nunes dos Santos, procuradora da Conectas Direitos Humanos, e a Dra. Luciana Christina Guimarães Lóssio, procuradora da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINCO, que realizaram competentes sustentações orais virtual, trazendo relevante contribuição para o debate da matéria.

Destaco, com todas as vênias ao Ministro Relator, que vou divergir em parte do voto proferido por V. Exa, especificamente, no que concerne à legitimidade ativa da autora para a propositura da presente ação. Explico.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade - e por extensão à arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 2º da Lei 9.882/1999 -, transformando-a em legitimação concorrente. Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, porém, esta Corte exige a presença da chamada pertinência temática, definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

É o que sucede com as confederações sindicais e entidades de classe, que, embora constem do art. 103, IX, da Constituição Federal, não são legitimadas universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, incumbindo-lhes a demonstração da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto normativo eventualmente impugnado (ADI 4.722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe de 15/2/2017; ADI 5.023, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe de 6/11/2014; e ADI-MC-AgR 1.507, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ de 22/9/1995).

Tal como sucedeu nos precedentes mencionados, também na espécie não é possível encontrar referibilidade direta entre as normas contestadas e o objeto social da requerente. Como bem observou a Procuradoria-Geral da República:

“Embora o então Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, tenha reconhecido, em cognição meramente prefacial e sumária, a legitimidade ativa da Abrainc para provocar fiscalização abstrata de constitucionalidade de normas, quando do deferimento monocrático da medida cautelar na ADI 5.209/DF, insiste-se que, de fato, a requerente não reúne as características necessárias àquela legitimação, conforme o anterior parecer da PGR apresentado nesta ADI, da lavra do então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

[...]

Ainda, não existe correlação direta entre os atos impugnados, que versam sobre cadastro de empregadores exploradores de trabalho em regime análogo ao de escravidão, e os objetivos institucionais da requerente, arrimados no fomento da segurança jurídica dos negócios imobiliários e no fortalecimento do setor de incorporação imobiliária, de acordo com o art. 3.º do Estatuto Social. O interesse da requerente no debate emerge de mera potencialidade de prejuízo de cunho

econômico-financeiro ou de imagem de empresas associadas que porventura integram ou possam vir a integrar aludido cadastro.

A mera potencialidade de prejuízo não basta para que se considere preenchido o requisito da pertinência temática, mormente em se tratando de prejuízo que não decorre regularmente de sanção administrativa imposta pelo ato impugnado.

[...]

Registre-se que nenhuma das empresas associadas à requerente está incluída no cadastro de empregadores colacionado, de fl. 901/908 - dos 130 (cento e trinta) empregadores (físicos e jurídicos) cadastrados, somente 9 (nove) são do ramo da construção e aparentemente nenhum deles do setor específico da incorporação imobiliária. Isto também confirma que o liame temático é apenas mediato e indireto - e, portanto, insuficiente à configuração do requisito da pertinência temática, no caso presente."

Efetivamente, não obstante a Abrainc se declare vocacionada, entre outras finalidades, a representar empresas de incorporação imobiliária no âmbito nacional, tendo como "*principal causa a 'busca por formação e aperfeiçoamento nas relações de trabalho', bem como a 'simplificação da legislação e burocracia' para suas afiliadas*", tal proclamação não a habilita a instaurar a jurisdição constitucional concentrada para se opor a lei que dispõe sobre o cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores em regime análogo ao de escravo.

Fosse isso possível, estar-se-ia a outorgar à Abrainc representatividade transcendental aos interesses de seus filiados, bastante para legitimá-la a intermediar, junto a esta Suprema Corte, uma miríade de interesses difusos tutelados pela Constituição Federal, com absoluta sublimação do âmbito corporativo em que se insere a requerente, elastério que certamente não condiz com a mensagem normativa do art. 103, IX, da Constituição Federal, na interpretação que lhe é conferida por este Supremo Tribunal Federal.

Admitir à ora autora a legitimação ativa para esta Ação Direta é ter por autorizada uma representatividade, cujo alcance extrapolaria em muito os interesses específicos das atividades das empresas de incorporação imobiliária, em um padrão de legitimação verdadeiramente universal. Tal compreensão não se coaduna com a percepção que deve ser aplicada ao art. 103, IX, da Constituição Federal. Nesse sentido, cito a ADI 5.837-AgR (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 17/10/2018):

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 103, IX, CF. Controle concentrado. Entidade de classe de âmbito nacional. Ilegitimidade. Pertinência temática. Processo objetivo. Ausência de estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade.

1. A jurisprudência firme da Corte é no sentido de que, dentre as entidades sindicais, apenas as confederações sindicais possuem legitimidade para propor ação direta, conforme o disposto no art. 103, IX, da Constituição Federal. Precedentes.

2. As entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando tiverem em mira normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada. Precedentes.

3. A pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente.

4. Não verificada correlação entre os objetivos institucionais perseguidos pela entidade e as normas impugnadas, as quais dizem respeito à majoração das alíquotas da contribuição ao PIS e da Cofins relativas à venda de combustíveis.

5. Nego provimento ao agravo regimental.”

Diante do exposto, confirmada a ausência de relação direta entre a declaração de inconstitucionalidade pleiteada e os estritos e específicos objetivos institucionais da Recorrente, voto, preliminarmente, pelo NÃO CONHECIMENTO da presente ação.

Superada essa preliminar, acompanho o Relator, Min. MARCO AURÉLIO, pela IMPROCEDÊNCIA da ação.

É o voto.