



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.465/SP

RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS,
SERVIÇOS E TURISMO – CNC
ADVOGADO: CÁCITO AUGUSTO DE FREITAS ESTEVES
INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PARECER AJCONST/PGR Nº 376402/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.946/2013 DO ESTADO DE SÃO PAULO. SANÇÕES A EMPRESAS QUE FAÇAM USO DE TRABALHO ESCRAVO EM SUA CADEIA DE PRODUÇÃO. CANCELAMENTO DA INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE CONTRIBUINTES DE ICMS E PERDA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS ESTADUAIS. REPRESSÃO AO TRABALHO ESCRAVO NA SEARA FISCAL-ADMINISTRATIVA, SEM PREJUÍZO DE SANÇÕES EM SEARAS DIVERSAS. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES DA FEDERAÇÃO PARA COMBATER AS CAUSAS DA POBREZA E OS FATORES DE MARGINALIZAÇÃO. ART. 23, X, DA CF. INCLUSÃO EM LISTA ESTADUAL DE INFRATORES. MERA PUBLICIZAÇÃO DO RESULTADO DA APURAÇÃO ADMINISTRATIVA. RESPEITO À LEGALIDADE, AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PREVISÃO DE IMPEDIMENTO AOS SÓCIOS DA EMPRESA EMPREGADORA DE ATUAÇÃO NO MESMO RAMO POR PERÍODO DETERMINADO. MATÉRIA DE DIREITO COMERCIAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I). PROCEDÊNCIA PARCIAL.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. É válida a fixação, pelo ente estadual, de regras relacionadas ao poder de polícia administrativa dirigidas à repressão ao trabalho escravo, no exercício da competência comum do art. 23, X, da CF, para “*combater as ‘causas da pobreza e os fatores de marginalização’*”.
2. Não usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho lei estadual que prevê, como mecanismo adicional de repressão ao trabalho escravo e em seara distinta da trabalhista, a imposição de sanções administrativas às empresas que comercializarem produtos em cuja fabricação tenha havido, em qualquer de suas etapas de industrialização, condutas que configurem redução de pessoa a condição análoga à de escravo.
3. O estabelecimento de sanções na seara administrativa, como medida de combate ao trabalho escravo, após a apuração da conduta ilícita pelas autoridades competentes, nas esferas judiciais ou administrativas apropriadas, e com respeito ao devido processo legal, evidencia o respeito pela lei estadual às distintas atribuições fiscalizatórias concedidas aos poderes públicos.
4. A previsão de divulgação de lista das empresas apenadas em decorrência do uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas, em âmbito estadual, visa à publicização do resultado da apuração administrativa, sem caráter sancionatório.
5. Usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial norma estadual que proíbe os sócios de empresa penalizada pelo uso de trabalho escravo, pelo prazo de 10 anos, de exercerem atividade no mesmo ramo, em estabelecimento distinto ou em nova empresa.
– Parecer pela procedência parcial do pedido, a fim de que seja declarado inconstitucional o art. 4º, I e II, e § 1º, da Lei 14.946/2013 do Estado de São Paulo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Nunes Marques,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo contra os arts. 1º a 4º da Lei 14.946/2013, do Estado de São Paulo, que “*dispõe sobre a cassação da inscrição no cadastro de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, de qualquer empresa que faça uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas*”.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 1º Além das penas previstas na legislação própria, será cassada a eficácia da inscrição no cadastro de contribuintes do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual intermunicipal e de comunicação (ICMS) dos estabelecimentos que comercializarem produtos em cuja fabricação tenha havido, em qualquer de suas etapas de industrialização, condutas que configurem redução de pessoa a condição análoga à de escravo.

Art. 2º O descumprimento do disposto no artigo 1º será apurado na forma estabelecida pela Secretaria da Fazenda, assegurado o regular procedimento administrativo ao interessado.

Art. 3º Esgotada a instância administrativa, o Poder Executivo divulgará, através do Diário Oficial do Estado, a relação nominal dos estabelecimentos comerciais penalizados com base no disposto nesta lei, fazendo nela constar, ainda, os respectivos números do Cadastro



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), endereços de funcionamento e nome completo dos sócios.

Art. 4º A cassação da eficácia da inscrição do cadastro de contribuintes do ICMS, prevista no artigo 1º, implicará aos sócios, pessoas físicas ou jurídicas, em conjunto ou separadamente, do estabelecimento penalizado:

I – o impedimento de exercerem o mesmo ramo de atividade, mesmo que em estabelecimento distinto daquele;

II – a proibição de entrarem com pedido de inscrição de nova empresa, no mesmo ramo de atividade.

§ 1º As restrições previstas nos incisos prevalecerão pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data de cassação.

§ 2º Caso o contribuinte seja optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (Simples Nacional), instituído pela Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a cassação da eficácia da sua inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS, prevista no artigo 1º, implicará cumulativamente:

1 – a perda do direito ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado, instituído pelo Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, de que trata a Lei nº 12.685, de 28 de agosto de 2007;

2 – o cancelamento dos créditos já calculados ou liberados, referentes ao Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, citado no item 1, independentemente do prazo previsto no § 2º do artigo 5º da Lei nº 12.685, de 28 de agosto de 2007.

A requerente defende sua legitimidade para o ajuizamento contra lei direcionada a estabelecimentos do comércio de bens de variadas categorias, por ser entidade representativa de comerciantes e prestadores de serviços.

Aponta usurpação da competência reservada à União para executar a inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV); ofensa aos princípios do contraditório,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da ampla defesa e da individualização da pena (CF, art. 5º, LV e XLVI); além da criação de juízo de exceção (CF, art. 5º, XXXVI).

Afirma que a lei impugnada estabelece hipótese de responsabilização penal objetiva de estabelecimentos comerciais por ato praticado por terceiro, ao prever sanção pela comercialização de produtos *“em cuja fabricação tenha havido, em qualquer de suas etapas de industrialização, condutas que configurem redução de pessoa a condição análoga à de escravo”*, presumindo culpabilidade dos comerciantes.

Diz que a delegação à Secretaria estadual da Fazenda, órgão de gestão financeira do estado, da competência para apurar submissão de pessoa à condição análoga à de escravo, por procedimento administrativo próprio, resultaria a ofensa à competência da União para a inspeção do trabalho, bem como criaria juízo de exceção, para o julgamento de conduta tipificada como o crime do art. 149 do Código Penal, que é de competência da Justiça Federal.

Defende que a violação do princípio da individualização da pena residiria na previsão que imputa sanção aos sócios, *“pessoas físicas ou jurídicas, em conjunto ou separadamente”*, sem individualizar condutas ou considerar se praticavam atos de gestão.

Pede, em caráter cautelar, a suspensão da eficácia da lei impugnada e, definitivamente, a declaração de sua inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo refutou as alegações, afirmando: (i) que a lei apenas demarca condições para a manutenção da inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS, não pretendendo estabelecer responsabilidade penal ou presumir a culpabilidade do contribuinte; (ii) que a atuação da Secretaria de Fazenda “*se dará se e quando já reconhecida pelos órgãos competentes*” a situação descrita na lei, cabendo-lhe apenas a aplicação da sanção administrativa, após regular procedimento; e (iii) que eventual sanção aos sócios “*deverá ser precedida da apuração de suas responsabilidades na gestão dos negócios no âmbito de processo administrativo*” (peça 14).

O Governador do Estado de São Paulo apontou a ilegitimidade da requerente, porque ausente o requisito da homogeneidade das classes que representa, e pugnou pelo reconhecimento da validade da lei. Afirmou que a lei foi editada no exercício da competência material dos estados para combater as causas de pobreza e de marginalização, e da competência legislativa concorrente para dispor sobre direito tributário. Argumentou serem inaplicáveis na esfera administrativa os princípios da intranscendência e da individualização da pena (peça 16).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Advocacia-Geral da União pugnou pela procedência da ação, sustentando, em síntese, a ocorrência de usurpação da competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Citou proposições legislativas em tramitação vedando a concessão de benefícios e o impedimento de funcionamento de empresas que submetem trabalhadores à condição análoga a de escravo – Projetos de Lei 7.946/2017, 3.076/2015 e 5.016/2005 (peça 21).

Eis, em síntese, o relatório.

Existe quadro normativo nacional vigente direcionado à erradicação do trabalho escravo/forçado ou em condições análogas à escravidão, com imposição de penalidades e sanções, em esferas distintas, aos atores envolvidos.

Considere-se a fixação de multas administrativas e a previsão de inclusão dos empregadores infratores em cadastro próprio, com imposição do dever de cumprimento de obrigações e direitos trabalhistas; o estabelecimento de sanções penais na esfera criminal; além de norma constitucional impondo a expropriação de propriedades urbanas e rurais em que constatada a exploração de trabalho escravo, na forma da lei (CF, art. 243, após a EC 81/2014).

A normatização nacional vem na esteira do compromisso firmado perante a comunidade internacional de combate prioritário à conduta ilícita nesse campo. Internamente, em linhas gerais, decorre dos direitos e princípios constitucionais consolidados na dignidade humana, além de ser concretização



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construção de sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I).

Tem-se, em atos normativos federais, a definição do que seja trabalho escravo, para os fins descritos em cada um desses atos. O art. 149 do Código Penal e o art. 1º da Portaria 1.293/2017¹ do Ministério do Trabalho estabelecem:

Código Penal

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (...).

Portaria 1.293/2017

Art. 1º Para fins de concessão de benefício de seguro-desemprego ao trabalhador que for encontrado em condição análoga à de escravo no curso de fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos da Portaria MTE nº 1.153, de 13 de outubro de 2003, bem como para inclusão de administrados no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, considera-se em condição análoga à de escravo o trabalhador submetido, de forma isolada ou conjuntamente, a:

- I – Trabalho forçado;*
- II – Jornada exaustiva;*
- III – Condição degradante de trabalho;*
- IV – Restrição, por qualquer meio, de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho;*

1 Os dispositivos seguintes explicitam o alcance dos termos previstos no art. 1º.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

V – Retenção no local de trabalho em razão de:

- a) Cerceamento do uso de qualquer meio de transporte;*
- b) Manutenção de vigilância ostensiva;*
- c) Apoderamento de documentos ou objetos pessoais.*

A lei estadual impugnada, no que prevê o cancelamento da inscrição da empresa faltante no cadastro de ICMS (arts. 1º e 2º), a perda de créditos tributários (art. 4º, § 2º) e a inclusão do empregador em relação de infratores (art. 3º), representa mecanismo adicional de repressão ao trabalho escravo, **na seara fiscal-administrativa.**

Ao contrário do afirmado na inicial, a previsão não está no âmbito do direito do trabalho, nem há ofensa à competência material federal para a execução da inspeção do trabalho. A norma trata da imposição de consequência jurídica, por conduta ilícita, em esfera distinta da trabalhista, e no âmbito territorial do estado, com efeito sobre a regularização em cadastro de contribuintes de tributo estadual.

É competência comum entre os entes da Federação “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização*” (CF, art. 23, X), e está no âmbito da competência concorrente a normatização sobre direito tributário (CF, art. 24, I), sendo válida a fixação de regras relacionadas ao poder de polícia fiscal-administrativa com essa finalidade, pelo ente estadual.

A apuração não se confunde nem prejudica aquelas realizadas em outras esferas, regulamentadas por atos normativos diversos. Admite-se que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

um mesmo fato ou conduta tenha consequências jurídicas distintas, cada qual na seara apropriada e obedecidos os limites das competências materiais e legislativas previamente estabelecidas.

É recomendável, aliás, a concomitância de instâncias, voltadas à tutela do mesmo bem jurídico relevante à proteção integral do trabalhador contra o trabalho forçado. Consta do “*Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo*”, do Ministério do Trabalho², nesse sentido:

Se as práticas ilícitas evoluem, igualmente há que evoluir o Estado nas abordagens e condutas adotadas para garantir os direitos dos trabalhadores bem a como a punição dos responsáveis.

Além de levar as ações fiscais aos trabalhadores impossibilitados de exercer sua cidadania é necessário que tais ações possam ser alçadas a outras esferas institucionais a fim de assegurar a persecução dos responsáveis em todas as instâncias possíveis. Procedimentos específicos devem ser adotados nas fiscalizações, de modo que, na eventualidade da constatação de redução de trabalhadores à condição análoga à de escravo, o procedimento fiscal seja instrumento capaz de deflagrar também os pertinentes processos nas esferas administrativa, civil e penal, implementando atuação unívoca do Estado na abordagem das formas contemporâneas de escravização.

A lei paulista transita dentro desses limites, impondo consequências administrativas relacionadas à atuação ilícita das empresas infratoras, inscritas no cadastro de contribuintes de tributo estadual, sem prejuízo “*das penas previstas*

2 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/comissoes-e-grupos-de-trabalho/escravidao-contemporanea-migrado-1/notas-tecnicas-planos-e-oficinas/combate%20trabalho%20escravo%20WEB%20MTE.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

em legislação própria”, como expresso no *caput* de seu art. 1º, e sem inovar em matéria que não é de sua alçada normativa.

Os atos regulamentares do diploma estadual delimitam seu alcance e esquematizam o procedimento para a apuração prevista³, evidenciando o respeito à legalidade, ao contraditório, à ampla defesa e à individualização da pena, além da consideração da normatização preexistente para enquadramento da conduta apurada na tipificação do ilícito, sem definição própria na lei estadual.

O Decreto estadual 59.170/2013, ao alterar disposição do Regulamento do ICMS, estabeleceu que o cancelamento do registro no cadastro será

- 3 *“Art. 1º Passa a vigorar, com a redação que se segue, o artigo 31-A do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, aprovado pelo Decreto 45.490, de 30 de novembro de 2000:*

‘Art. 31-A. A eficácia da inscrição poderá também ser cassada, de ofício, nos termos de disciplina estabelecida pela Secretaria da Fazenda, observados o contraditório e a ampla defesa, na hipótese de ocorrência de ilícito não indicado no artigo 31 e que não tenha repercussão direta no âmbito tributário, desde que haja expressa previsão legal.

§ 1º O procedimento administrativo de cassação da eficácia da inscrição estadual somente será iniciado após ter sido proferida contra o contribuinte decisão judicial condenatória, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, relativa ao ilícito.

§ 2º Excepcionalmente, em casos específicos autorizados por lei, o procedimento referido no § 1º poderá ser iniciado a partir de decisão administrativa sancionatória, contra a qual não caiba mais recurso, proferida por autoridade competente para fiscalizar e apurar o ilícito, em procedimento no qual tenham sido observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 3º Em se tratando de ilícito que configurar, em tese, crime ou contravenção penal, sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 2º, também poderá ser iniciado o procedimento administrativo de cassação da eficácia da inscrição estadual, desde que tenha havido decisão judicial condenatória, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, e esteja comprovada a responsabilidade do contribuinte em decorrência de sua vinculação com a conduta”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

precedido de decisão judicial condenatória (art. 1º, § 1º) ou, excepcionalmente, de decisão administrativa sancionatória proferida pela *“autoridade competente para fiscalizar e apurar o ilícito”* (art. 1º, § 2º).

Em se tratando de ilícito penal, o ato condiciona a instauração de procedimento administrativo destinado ao cancelamento do registro de ICMS à decisão judicial condenatória, e desde que *“esteja comprovada a responsabilidade do contribuinte em decorrência de sua vinculação com a conduta”*, a afastar a alegada responsabilização objetiva pela conduta de terceiros.

A atribuição da Secretaria de Fazenda, gestora do cadastro de contribuintes de ICMS, será promover o cancelamento da inscrição da empresa infratora e proceder à sua inclusão na relação de infratores, após processo apuratório da conduta na seara apropriada, e mediante procedimento administrativo em que garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Parte da operacionalização desse apuratório encontra-se explicitada também no Decreto 57.368/2011, por meio do qual se instituiu a Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo, *“com a finalidade de propor mecanismos para a prevenção e o enfrentamento do trabalho escravo no Estado de São Paulo, em articulação com o Programa Nacional do Trabalho Decente, com o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e com o Plano Nacional de Enfrentamento*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ao *Tráfico de Pessoas*”. O art. 2º do ato, alterado após a edição da lei impugnada,⁴ prevê o seguinte:

Art. 2º À Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo – COETRAE/SP cabe: (...)

IX – articular, com os órgãos do Poder Judiciário e com as autoridades administrativas competentes para fiscalizar e apurar a prática de conduta que configure redução de pessoa à condição análoga à de escravo, o encaminhamento à Secretaria da Fazenda, das informações necessárias à instauração de procedimento administrativo de cassação da eficácia da inscrição de estabelecimento no cadastro de contribuintes do ICMS, nos termos da Lei nº 14.946, de 28 de janeiro de 2013, e disciplina correlata.

Estabeleceu-se atuação coordenada entre instâncias diversas, preservando-se as distintas atribuições fiscalizatórias e conferindo-se à Secretaria de Fazenda estadual a execução das consequências, na seara fiscal-administrativa, da conduta apurada, como confirmado nas informações prestadas pela Assembleia Legislativa e pelo Governador do Estado de São Paulo, que gozam de presunção de legitimidade.

Não há, assim, vício relacionado à repartição constitucional de competências, legislativas e materiais, na previsão de cancelamento de créditos tributários estaduais e do registro no cadastro de contribuintes de ICMS, tampouco na divulgação de lista das empresas punidas com base na lei.

4 Alterado pelo Decreto estadual 59.171/2013.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sobre a lista especificamente, observa-se que a norma do art. 3º é simples extensão da previsão anterior de cassação da eficácia da inscrição no cadastro estadual de contribuintes, e tem caráter pedagógico, ao impactar a imagem e a credibilidade da empresa punida nos termos da lei, além de servir à promoção de consumo mais consciente pelo público que a acessa, inserindo a comunidade consumidora na rede de combate ao ilícito.

A previsão segue, sem inovação, o modelo da normatização federal (Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH 4, de 11.5.2016). Na esfera estadual, a inscrição em cadastro de infratores deriva da decisão pelo cancelamento do registro da empresa no cadastro de ICMS; na esfera federal, a cargo do Ministério e Trabalho e Previdência Social, será resultado de ação no campo da inspeção do trabalho *“que tenha identificado trabalhadores submetidos à condição análogas à de escravo”* (art 2º).

Eis uma das razões por que o Supremo Tribunal Federal, recentemente, provocado para examinar a validade da portaria interministerial referida (ADPF 509), afastou a alegação de ofensa à reserva legal: o cadastro federal de infratores (a denominada *“lista suja”*) e sua divulgação não se caracterizam como sanção; são simples resultado de operação realizada no exercício do poder fiscalizatório, e encontram fundamento de validade na Lei de Acesso à Informação. Afirmou o Ministro Marco Aurélio, Relator, em seu voto:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Propuseram-se os Ministros de Estado, editando a Portaria Interministerial MT/MMIRDH nº 4/2016, no exercício da atribuição conferida pelo artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, a dar concretude ao preceituado os artigos 3º, incisos I e II, e 7º, incisos VII, alínea “b” da Lei de Acesso à Informação. (...)

O diploma tem por princípio a chamada “transparência ativa”, incumbindo aos órgãos e entidades o dever de promover a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação. Não é suficiente atender a pedidos de acesso, fazendo-se imperativo que a Administração, por iniciativa própria, avalie e disponibilize, sem embaraço, documentos e dados de interesse coletivo, por si produzidos ou custodiados – artigos 3º, inciso II, e 8º.(...)

Com o Cadastro, visou-se conferir publicidade a decisões definitivas, formalizadas em processos administrativos referentes a autos de infração, lavrados em ações fiscais nas quais constatada relação abusiva de emprego, a envolver situação similar à de escravidão. (...)

Descabe articular com a natureza sancionatória do Cadastro, considerada a finalidade precípua de atendimento ao princípio da publicidade de atos administrativos de inequívoco interesse público – artigo 37 da Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação. Segundo a lição de Gustavo Chehab, não há finalidade punitiva, mas, sim, declaratória, resultando na “adesão espontânea dos diversos atores sociais e econômicos que, em face do acesso à informação da ‘lista suja’, deixam de celebrar negócios jurídicos, comerciais e financeiros com a pessoa ali incluída” (O trabalho análogo ao de escravo e os esforços para sua erradicação no Brasil. Revista Trabalhista Direito e Processo, Ano 13, n. 49, p. 73, jan./mar. 2014). Com a divulgação dos nomes, potencializa-se a proteção do trabalhador, no que amplificada a reprovabilidade social da conduta dos empregadores.

A quadra vivida reclama utilização irrestrita das formas de combate a práticas análogas à escravidão. No ápice da pirâmide das normas jurídicas, está a Constituição Federal, submetendo a todos indistintamente, ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

seja, pessoas naturais e jurídicas, de direito privado e público, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Dela extrai-se, como fundamentos da República Federativa do Brasil, a teor do artigo 1º, a dignidade da humana, cujo núcleo é composto pela proibição de instrumentalização do indivíduo, e valores sociais do trabalho.

Uma vez assentada a competência estadual para a apuração na seara fiscal-administrativa — e eventual cancelamento, nesse campo, da inscrição do empregador em cadastro de contribuintes de ICMS —, não se justifica a invalidação do preceito que lhe é complementar, ao tratar da mera publicização do resultado da apuração.

De outro lado, a observância dos princípios e direitos que regem o processo ou procedimento sancionatório de que se tratou precedentemente, previstos expressamente nos atos estaduais, garante a atuação responsável do poder público na eventual inclusão da empresa na relação estadual de infratores.

A compreensão sobre a validade da lei estadual é distinta, entretanto, quanto ao estabelecimento de sanção aos sócios, relacionada ao impedimento de exercerem atividade no mesmo ramo, em outro estabelecimento ou em nova empresa, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Conquanto seja incontroversa a relevância do intento da norma, e ainda que considerada a necessidade e a força de atuação coordenada no combate ao trabalho escravo, o impedimento à constituição de empresa no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo ramo pelo prazo de 10 anos, estabelecido pelo art. 4º, I e II, e § 1º, da Lei paulista 14.946/2013, afronta a competência da União para legislar sobre direito comercial (CF, art. 22, I).

Conforme esclarece José Afonso da Silva, a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial *“abrange o regime jurídico dos atos de comércio, o estatuto do comerciante e seu regime profissional, o direito das empresas e sociedades comerciais (...); a disciplina dos títulos de crédito (hoje CC/2002, arts. 887 a 965), e o chamado “direito falimentar”*.⁵

Na repartição constitucional de competências, à esfera federal atribuiu-se atuação legislativa privativa na matéria, a quem cabe a discussão sobre o tema e a definição de normas gerais que uniformizem o tratamento a ser conferido às empresas envolvidas.

Na esfera federal, não há previsão semelhante à da lei estadual, que afaste os sócios da empresa faltante, por período determinado de tempo, do ramo da atividade exercida.⁶ Também não existe lei complementar que autorize os estados a legislar sobre questões específicas da matéria, conforme exige o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.

5 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 264.

6 Há projeto de lei federal nesse sentido, em tramitação (PL 7.946/2017).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No campo do direito empresarial, enquanto for esse o quadro normativo federal, não terão os estados competência para avançar, em que pese o intento da norma de impedir burla ao mecanismo de repressão ao trabalho escravo na seara fiscal-administrativa estabelecido pela lei paulista impugnada.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência parcial do pedido, a fim de que seja declarado inconstitucional o art. 4º, *caput*, I e II, e § 1º, da Lei 14.946/2013 do Estado de São Paulo.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA