



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1882934 - SP (2020/0165600-7)

**RELATOR** : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**RECORRENTE** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
**PROCURADORES** : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO. PASSE LIVRE NAS PRAÇAS DO PEDÁGIO, MEDIANTE APRESENTAÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE FISCAL. DECRETO 4.552/2002, ART. 34. ILEGALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DO DER-SP. DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Na origem, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo ajuizou demanda contra a União com o objetivo de obter declaração de inexistência de obrigação de conferir "passe livre" aos Auditores-Fiscais do Trabalho nas praças de pedágios que estão sob administração estadual. No mais pede a anulação das multas pagas pela não concessão de livre passagem e a devolução do que foi pago a esse título.

2. Não há falar na incompetência da Justiça Comum Federal para processar e julgar o presente caso, pois, conforme bem observado no acórdão recorrido, *"o feito não se enquadra no disposto no inciso VII do artigo 114 da CF, (...) eis que não tem relação com penalidade administrativa imposta ao empregador pelo órgão de fiscalização de trabalho"*.

3. Sobre a controvérsia dos autos, de fato dispõe o art. 34 do Decreto 4.552/2002 que, além das empresas de transporte de qualquer natureza, as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, no território nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.

4. Ocorre que o acórdão recorrido não merece reparos, pois: (i) o art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional; (ii) a argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão-somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade; e (iii) a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.

5. Ademais, não se antevê dificuldades para a Administração Pública firmar convênio com as empresas que exploram rodovias concedidas para que permitam livre passagem aos veículos de serviço destinados à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista; ou então, indenizar o Auditor-Fiscal do Trabalho que eventualmente tenha que usar veículo particular passar por praças de pedágio no exercício de seu cargo, mediante procedimento administrativo de baixa complexidade.

6. Recurso especial a que se nega provimento.

### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista regimental do Sr. Ministro-Relator, ratificando o voto anteriormente proferido, negando provimento ao recurso especial, a ratificação de voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, dando provimento ao recurso, os votos da Sra. Ministra Assusete Magalhães e do Sr. Ministro Francisco Falcão, acompanhando o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, por maioria, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Vencido o Sr. Ministro Herman Benjamin.

A Sra. Ministra Assusete Magalhães e o Sr. Ministro Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela, nos termos do art. 162, § 4º, do RISTJ.

Brasília, 05 de dezembro de 2023.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator

# *Superior Tribunal de Justiça*

## **RECURSO ESPECIAL Nº 1.882.934 - SP (2020/0165600-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**RECORRENTE** : **UNIÃO**  
**RECORRIDO** : **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM**  
**PROCURADORES** : **MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329**  
**DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993**  
**PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A**

## **RELATÓRIO**

### **O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):**

Trata-se de recurso especial interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado:

ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONEXÃO. FEITO SENTENCIADO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. AÇÃO ORDINÁRIA. EXIGÊNCIA DE PASSE LIVRE EM PEDÁGIOS DO TERRITÓRIO NACIONAL A AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO E AOS AGENTES DE HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO. ART. 34, DEC. FED. Nº 4.552/2002. AUSÊNCIA DE SUPEDÂNEO LEGAL.- Não se conhece da remessa oficial, à vista do disposto no artigo 475, § 2º, do CPC/73, vigente à época em que foi proferida a sentença.- O pleito versa questão relativa à suposta inconstitucionalidade do artigo 34 do Decreto Federal nº 4.552/2002, o qual determina concessão de passe livre em pedágios nas estradas nacionais aos auditores-fiscais do trabalho e agentes de higiene e segurança do trabalho.- A penalidade indicada nos autos de infração juntados ao presente feito foi aplicada em razão da não concessão de passe livre em pedágio a auditor-fiscal do trabalho e tem fundamento nos artigos 630, § 5º, da CLT e 34 do Decreto Federal nº 4.552/2002. Assim, não procede a alegação de incompetência da Justiça Federal para o julgamento da causa, porquanto o feito não se enquadra no disposto no inciso VII do artigo 114 da CF, como quer fazer crer a apelante, eis que não tem relação com penalidade administrativa imposta ao empregador pelo órgão de fiscalização de trabalho.- No que tange à alegação de nulidade em razão de conexão, a Súmula nº 235 do STJ (a conexão não determina a reunião de processos, se um deles já foi julgado) e a jurisprudência já assentaram que, quando um processo já foi julgado, não mais se cogita de conexão. Logo, considerado que o presente feito já foi sentenciado, não cabe mais a perquirição acerca da existência de conexão. Destarte não subsiste a preliminar aduzida.- A tese de que o feito tem identidade de causa de pedir com o mandado de segurança nº 2004.61.08.008246-0 tecnicamente está relacionada ao conceito de litispendência, que também inexistente na espécie, pois conforme consignado pelo juízo a quo, na impetração discute-se a possibilidade de recorrer das sanções administrativas aplicadas sem o recolhimento da multa ou de parte dela e, no presente pleito, a causa de pedir se consubstancia na arguição de inconstitucionalidade da norma referida que impôs a multa, em relação à qual se pretende a repetição de indébito.- O Decreto nº 4.552/2002, que trata do regulamento da inspeção do trabalho, no artigo 34, previu a concessão de passe livre pelas concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito aos auditores-fiscais do trabalho e aos agentes de higiene e segurança, com

# *Superior Tribunal de Justiça*

fundamento no disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal. No entanto, o referido dispositivo da CLT que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional. Portanto, é inviável a exigência de passe livre nos pedágios administrados pela autora, ante a ausência de previsão legal. Conseqüentemente, as multas aplicadas sob esse fundamento ferem o princípio da legalidade. Assim, está configurada a ilegalidade da citada norma.- A alegação de que se trata de decreto autônomo não merece subsistir, porquanto a matéria sobre a qual dispõe não está arrolada no artigo 84, inciso VI, letras a e b da CF. A interpretação dada pela apelante de que versa acerca de organização e funcionamento da administração federal não deve prevalecer, na medida em que a norma interfere na esfera administrativa do Estado-Membro, o que é inadmissível quando ausente supedâneo legal.- A argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade. Assim, está claro que a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.- Remessa oficial não conhecida. Preliminares rejeitadas. Apelação desprovida.

No recurso especial, a União aponta violação aos arts. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho, 34 do Decreto 4.552/2002 e 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002, advogando que (i) "a concessão do passe livre só se afigura obrigatória quando o agente da fiscalização estiver no exercício das atribuições do cargo, ou seja, quando se encontrar em diligência trabalhista, munido, pois, de 'ordem de serviço', em razão do que necessitaria trafegar por estrada pedagiada" (fl. 591-e); (ii) "se o Auditor-Fiscal do Trabalho, cômico de seus deveres institucionais, for obstado na fruição da faculdade que lhe outorga o artigo 34, do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, deve necessariamente proceder à lavratura do respectivo auto de infração, sob pena de responsabilidade administrativa, na forma do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho"; (iii) "a parte Autora tem sistematicamente negado a concessão de passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e demais beneficiários da regra em exame, em razão do que deve ser necessariamente submetido às sanções decorrentes do seu comportamento ilícito"; e (iv) "os precitados artigos indicam, como único requisito para a concessão do passe livre para os Auditores-Fiscais do Trabalho, a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal, e, assim, não cabe ao intérprete restringir o benefício, pois não o fez o legislador" (fls. 593/594-e).

Sem contrarrazões.

Após a distribuição dos autos nesta Corte, sob a premissa de que a matéria deveria ser

# *Superior Tribunal de Justiça*

processada pelo Supremo Tribunal Federal, procedeu-se ao rito do art. 1.032 do CPC/2015, com determinação de remessa dos autos à Corte em questão.

O recurso extraordinário não foi admitido pelo Ministro Alexandre de Moraes, que determinou a restituição dos autos a este Superior Tribunal de Justiça.

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.882.934 - SP (2020/0165600-7)**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO. PASSE LIVRE NAS PRAÇAS DO PEDÁGIO, MEDIANTE APRESENTAÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE FISCAL. DECRETO 4.552/2002, ART. 34. ILEGALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DO DER-SP. DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Na origem, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo ajuizou demanda contra a União com o objetivo de obter declaração de inexistência de obrigação de conferir "passo livre" aos Auditores-Fiscais do Trabalho nas praças de pedágios que estão sob administração estadual. No mais pede a anulação das multas pagas pela não concessão de livre passagem e a devolução do que foi pago a esse título.

2. Não há falar na incompetência da Justiça Comum Federal para processar e julgar o presente caso, pois, conforme bem observado no acórdão recorrido, "*o feito não se enquadra no disposto no inciso VII do artigo 114 da CF, (...) eis que não tem relação com penalidade administrativa imposta ao empregador pelo órgão de fiscalização de trabalho*".

3. Sobre a controvérsia dos autos, de fato dispõe o art. 34 do Decreto 4.552/2002 que, além das empresas de transporte de qualquer natureza, as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, no território nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.

4. Ocorre que o acórdão recorrido não merece reparos, pois: (i) o art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional; (ii) a argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão-somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade; e (iii) a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.

5. Ademais, não se antevê dificuldades para a Administração Pública firmar convênio com as empresas que exploram rodovias concedidas para que permitam livre passagem aos veículos de serviço destinados à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista; ou então, indenizar o Auditor-Fiscal do Trabalho que eventualmente tenha que usar veículo particular passar por praças de pedágio no exercício de seu cargo, mediante procedimento administrativo de baixa complexidade.

6. Recurso especial a que se nega provimento.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):**

A insurgência não prospera.

Sobre o presente recurso, decorre de ação proposta pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo em face da União com o objetivo de obter declaração de inexistência de obrigação de conferir "passe livre" aos Auditores-Fiscais do Trabalho nas praças de pedágios que estão sob administração estadual.

No mais, requer a anulação dos autos de infração lavrados pela não concessão de livre passagem a esses servidores e devolução dos valores pagos a esse título.

A sentença de **procedência** dos pedidos foi mantida no TRF da 3ª Região pelos seguintes fundamentos: (i) **o dispositivo legal que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional;** (ii) **a argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão-somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade;** e (iii) **a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio** (fls. 580/581-e).

Em contraposição, a União defende a legalidade do art. 34 do Decreto 4.552/2002, sustentando que a norma foi editada com base na Lei 10.593/2002; e que

"a expressão 'em conformidade com o disposto no artigo 630, parágrafo 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho' indica, na verdade, que a concessão do passe livre só se afigura obrigatória quando o agente da fiscalização estiver no exercício das atribuições do cargo, ou seja, quando se encontrar em diligência trabalhista, munido, pois, de "ordem de serviço", em razão do que necessitaria trafegar por estrada pedagiada" (fl. 591-e).

Pois bem.

Preliminarmente, cumpre rejeitar alegação da União de incompetência da Justiça Comum Federal para processar e julgar o presente caso, pois, conforme bem observado no acórdão recorrido, **"o feito não se enquadra no disposto no inciso VII do artigo 114 da**

**CF, (...) eis que não tem relação com penalidade administrativa imposta ao empregador pelo órgão de fiscalização de trabalho".**

De fato, a pretensão veiculada nos autos diz respeito ao afastamento da obrigação de permitir "passe livre" a Auditores-Fiscais do Trabalho, bem assim a anulação dos autos de infração lavrados nesse contexto.

Tais autos de infração **não** foram lavrados no contexto de fiscalização de relação de emprego ou em decorrência dela.

Na realidade, a relação entre as partes tem natureza eminentemente administrativa, por isso não é caso de remeter os autos à Justiça do Trabalho – ainda que causas semelhantes tenham sido processadas e julgadas no âmbito da justiça especializada.

Nessa linha de consideração, citam-se os seguintes julgados da Primeira Seção:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. APLICAÇÃO DE PENALIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA CONTRATUAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 114, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. No caso dos autos, trata-se de mandado de segurança impetrado por Albatroz Segurança e Vigilância Ltda contra ato do Diretor Regional da Procuradoria Regional do Trabalho - 15ª Região para suspender a aplicação da pena de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração pelo período de 06 (seis) meses, e baixar a inscrição de seu nome no cadastro do SICAF, bem como para liberar as Faturas ns. 34620, 35571 e 36723. Aduz o impetrante que prestou serviços de vigilância armada para a sede do Ministério Público do Trabalho - 15ª Região e que foi instaurado procedimento administrativo para apuração de eventuais irregularidades no cumprimento de suas obrigações trabalhistas.

2. Efetivamente, a Emenda Constitucional 45/2004, que deu nova redação ao art. 114 da Carta Magna, aumentou de maneira expressiva a competência da Justiça Laboral, passando a estabelecer, no inciso VII do retrocitado dispositivo, que compete à Justiça do Trabalho processar e julgar "as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho".

3. Na hipótese dos autos, não há falar em competência da Justiça do Trabalho para processar o referido mandado de segurança, em razão da natureza eminentemente civil da lide.

**4. A demanda em questão envolve a aplicação de penalidade nos autos de processo administrativo em razão de irregularidade no cumprimento de contrato administrativo, decorrente de processo licitatório, efetuado entre a empresa de segurança e a Administração Pública para a prestação de serviços de segurança, não se confundindo com a aplicação de penalidade administrativa imposta por órgão de fiscalização das relações de trabalho,**

**nos moldes previstos no artigo 114, inciso VIII, da Constituição Federal.**

5. A autoridade coatora, no caso, Diretor Regional da Procuradoria Regional do Trabalho - 15ª Região, ao aplicar as indigitadas penalidades, agiu na qualidade de contratante e não na qualidade de órgão fiscalizador das relações de trabalho.

6. É manifesta a conclusão que a relação jurídica existente entre os autores e os réus não pode ser considerada como de índole trabalhista, ficando afastada a apreciação pela Justiça Especializada.

7. Conflito conhecido para declarar competente Juízo Federal da 8ª Vara de Campinas, o suscitado

(CC n. 126.464/SP, de minha relatoria, Primeira Seção, julgado em 26/3/2014, DJe de 2/4/2014.)

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL E TRABALHISTA. CONVÊNIO E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA DESTINADOS À PROTEÇÃO DE RELAÇÕES DE TRABALHO E OUTROS VALORES. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO COM REFLEXOS TRABALHISTAS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.**

1. Na origem, a petição inicial foi apresentada pela Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu contra a União, o Estado do Paraná e o Município de Foz do Iguaçu (ulteriormente excluídos os dois primeiros e integrados o MPT e o MPE). Narra a Associação que o MPT, o MPE e a Secretaria de Meio Ambiente do Município de Foz do Iguaçu debatiam problemas decorrentes da geração de lixo na cidade e a situação dos catadores.

2. O MPT, a partir dessa discussão, tem apresentado Termo de Ajustamento de Conduta às empresas, pressupondo que todas estariam inadequadas, com exigências subjetivas e previsão de multa diária por descumprimentos. Ao final, pediu fosse considerada "a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade dos atos praticados pelas rés, para o fim de anular/revogar/cancelar/liminar/considerar nulo todo o procedimento adotado com relação ao Termo de Ajustamento de Conduta dos resíduos sólido, anulando o 'Convênio' realizado, tornando sem efeito qualquer termo assinado por qualquer dos associados da autora, determinando a impossibilidade de se firmar novo Convênio com o mesmo objetivo, conforme causa de pedir deste processo, arbitrando pena de multa se não obedecida a sentença a ser prolatada".

3. O caso revela atuação coordenada e multidisciplinar do Poder Público e do Ministério Público, com vistas à proteção a) de valores trabalhistas, ambientais, comerciais, e b) de crianças e adolescentes. Os atos que expressam essa intenção ressaltam a dignidade do trabalho de grupos vulneráveis, mas não se circunscrevem a tal missão ou mesmo isolam tal escopo dos demais.

4. O exame da petição inicial evidencia pretensão de nulidade/anulação de convênio, de procedimentos e de TACs a partir de pedido deduzido por Associação Comercial contra a Administração e o Ministério Público. Tal questionamento não tem natureza eminentemente trabalhista (cfr. CF, art. 114), muito embora não se possa negar que a decisão tenha reflexos dessa ordem.

5. A presença do MPT, na perspectiva secundum eventum litis, impõe a remessa dos autos à Justiça Federal.

6. Conflito de Competência conhecido, com determinação de remessa dos autos à Justiça Federal.

(CC n. 116.282/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 24/8/2011, DJe de 6/9/2011 – **destaquei**)

# Superior Tribunal de Justiça

Quanto ao mérito, a controvérsia reside, essencialmente, na aplicação do art. 34 do Decreto 4.552/2002 (que aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho), *in verbis*:

Art. 34. As empresas de transportes de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, **bem como as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho**, no território nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.

Ocorre que os argumentos apresentados pela União não se mostram suficientes para levar à improcedência dos pedidos formulados na inicial – com a vênua dos que pensam em sentido diverso –, pois o art. 34 do Decreto 4.552/2002 concedeu passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho nas praças de pedágio **sem que houvesse previsão legal nesse sentido**.

Ora, o art. 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002 (vigente à época dos fatos da causa) e art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho – aqui apontados como violados – não contêm previsão expressa a respeito do livre trânsito nas vias concedidas à exploração da iniciativa privada, onde há cobrança de pedágio.

Confirmam-se os aludidos dispositivos legais:

## Lei 10.593/2002

Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

(...)

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização.

Remuneração das Carreiras Vigente a Partir de 30 de Junho de 1999

## CLT

Art. 630. Nenhum agente da inspeção poderá exercer as atribuições do seu cargo sem exhibir a carteira de identidade fiscal, devidamente autenticada, fornecida pela autoridade competente. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

(...)

# *Superior Tribunal de Justiça*

**§ 5º - No território do exercício de sua função, o agente da inspeção gozará de passe livre nas empresas de transportes, públicas ou privadas, mediante a apresentação da carteira de identidade fiscal.**  
(Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

Nessas circunstâncias, **sob pena de cancelar indevida exorbitância do poder regulamentar, mostra-se descabida interpretação extensiva que iguale passe livre nas empresas de transporte com livre passagem nas praças de pedágios.**

Tais ações – usar o transporte coletivo ou cruzar uma praça de pedágio –, embora tenham como objetivo final verificar o cumprimento da legislação trabalhista, são completamente diferentes entre si.

Ademais, não se antevê dificuldades para a Administração Pública firmar convênio com as empresas que exploram rodovias concedidas para que permitam livre passagem aos **veículos de serviço** destinados à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista; ou então, indenizar o Auditor-Fiscal que eventualmente tenha que usar **veículo particular** passar por praças de pedágio no exercício de seu cargo, mediante procedimento administrativo de baixa complexidade.

Nesses termos, mostra-se correta fundamentação lançada à fl. 581-e do voto-condutor do acórdão recorrido, da lavra do Desembargador Federal André Nabarrete, que aqui se adota como razões para decidir a controvérsia:

(...)

Note-se que dispositivo legal que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional. Portanto, é inviável a exigência de passe livre nos pedágios administrados pela autora, ante a ausência de previsão legal. Consequentemente, as multas aplicadas sob esse fundamento ferem o princípio da legalidade. Assim, está configurada a ilegalidade da citada norma.

(...) A interpretação dada pela apelante de que versa acerca de organização e funcionamento da administração federal não deve prevalecer, na medida em que a norma interfere na esfera administrativa do Estado-Membro, o que é inadmissível quando ausente supedâneo legal.

Acresça-se que a argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão-somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade.

Assim, está claro que a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso especial, nos termos da fundamentação.

É o voto.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.882.934 - SP (2020/0165600-7)**

**RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**RECORRENTE : UNIÃO**  
**RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM**  
**PROCURADORE : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329**

S

DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO. NECESSIDADE DE PASSE LIVRE EM PEDÁGIOS DO TERRITÓRIO NACIONAL. PREVISÃO NO ART. 34 DO DECRETO 4.552/2002. LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE EXORBITÂNCIA DO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO MENOS RESTRITIVA. CRITÉRIO QUE DEVE REGER A INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. PROVIMENTO DO RECURSO.

**DEFINIÇÃO DA CONTROVÉRSIA**

1. A controvérsia é saber se o art. 34 do Decreto 4.552/2002 (que isentou os Auditores Fiscais do Trabalho do pagamento de pedágio ao transitarem, a serviço, por rodovias concedidas), é legal ou se extrapolou o poder regulamentar.

**VOTO DO EMINENTE RELATOR**

2. O eminente Ministro Mauro Campbell Marques, em substancioso Voto, concluiu que o retromencionado dispositivo excedeu a permissão do art. 630, § 5º, da CLT. Nada obstante, rogando-se vênua ao em. Relator, entende-se que seu judicioso Voto merece temperamentos.

**HISTÓRICO DA DEMANDA**

3. Na origem, trata-se de Ação Ordinária da parte ora recorrida visando à declaração da inconstitucionalidade do Decreto 4.552/2002 e à de inexistência de relação jurídica válida que a obrigue ao cumprimento da obrigação de permitir livre passagem aos auditores-fiscais do trabalho. Requereu-se, ainda, a nulificação das sanções administrativas que lhe foram impostas pela inobservância da obrigação referida acima, bem como a repetição do indébito consubstanciado na multa que a parte ora recorrida foi obrigada a pagar com o fim de obter certidão de regularidade fiscal. As instâncias de origem deram razão à parte ora recorrida. O em. Ministro Relator, em seu Voto, nega provimento ao Recurso Especial.

**DISCIPLINA NORMATIVA E VEDAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DE NORMAS DE TUTELA DE DIREITOS HUMANOS**

4. Com base na Lei 10.593/2002, foi expedido o Decreto 4.552/2002, que estabeleceu a gratuidade no pedágio para os auditores-fiscais **em serviço**. Essa norma não exorbita o art. 630, § 5º, da CLT (que cita a **gratuidade do transporte aos auditores**, mas não minudencia o **termo pedágio**). Ademais, o referido Decreto inspira-se no art. 11, *b*, da Convenção 81 da OIT (que versa da gratuidade para locomoção na inspeção do trabalho).

5. O que se discute nos autos é, na essência, **se normas de tutela material ou de implementação de direitos humanos podem ser interpretadas de**

**maneira restritiva. Parece-me que, à luz do sistema constitucional e legal hoje prevalente no Brasil, caracteriza grave equívoco defender tal posição, própria de um modelo de *laissez-faire*, mas totalmente incompatível com o Estado Social de Direito.**

**LEGALIDADE DO DECRETO 4.552/2002**

6. A Lei 10.593/2002 concedeu poderes ao Presidente da República para regulamentar as atribuições privativas dos agentes da carreira da fiscalização do trabalho, tendo-lhe sido facultado, ainda, "cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização" (art. 11, parágrafo único).

7. Nesse sentido, o Poder Executivo, utilizando o permissivo legal em exame, houve por bem editar o Decreto 4.552/2002, que, tendo aprovado o Regulamento da Inspeção do Trabalho, determinou que as empresas de transporte de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, ficassem obrigadas a conceder passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, em todo o território nacional, nos termos do disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho.

8. Logo, a expressão "em conformidade com o disposto no artigo 630, parágrafo 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho" indica, na verdade, que a concessão do passe livre só se afigura obrigatória quando o agente da fiscalização estiver no exercício das atribuições do cargo, ou seja, quando se encontrar em diligência trabalhista, munido, pois, de "ordem de serviço", em virtude do que necessitaria trafegar por estrada pedagiada.

9. Note-se que reforça a legalidade do art. 34 do Decreto 4.552/2002 o fato de essa norma ter sido editada com base na Lei 10.593/2002, que autoriza o Poder Executivo a regular a atividade e, por consequência, viabilizar o cumprimento das atribuições.

**INEXISTÊNCIA DE EXORBITÂNCIA DO PODER REGULAMENTAR**

10. O Decreto questionado foi editado com o propósito de propiciar meios para que os inspetores do trabalho desempenhem suas funções, para o exercício do poder de polícia e cumprimento da legislação trabalhista e, mais do que isso, para dar efetividade aos direitos sociais dos trabalhadores.

11. É por esse motivo que o § 5º do art. 630 da CLT (que trata da gratuidade do transporte, mas não expressa o termo pedágio) não serve de argumento para validar uma interpretação restritiva que limite o passe livre dos agentes de inspeção somente à utilização dos serviços das empresas de transportes, públicas ou privadas. Dessa feita, não houve excesso no poder regulamentar, haja vista que tanto o transporte quanto o pedágio são concessões.

12. **Aliás, importante ressaltar que essa norma da CLT foi editada em 1967, época em que não se cogitava em concessão de rodovias e pedágios, como nos dias atuais. Ao contrário do que pareceu ao acórdão recorrido, a remissão que o decreto faz à CLT serve para reforçar a conclusão de que os inspetores do trabalho não devem ser onerados nos seus deslocamentos a serviço, ficando isentos do pagamento da passagens no transporte público ou privado e também do pagamento de pedágios em rodovias concedidas.**

13. O Decreto 4.552/2002 se afina com o espírito da **Convenção 81 da OIT, que, em seu art. 11, b**, prevê a não obrigatoriedade de pagamento de

transporte, pelos inspetores de trabalho, no desempenho de suas funções, sendo, por isso, explicativo das concepções contemporâneas de facilitação da inspeção do trabalho. Cita-se a literalidade do retromencionado dispositivo da Convenção 81 da OIT (convenção concernente à Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio, adotada pela Conferência em sua Trigésima Sessão - Genebra, de 19 de junho de 1947): "Art. 11 - A autoridade competente tomará as medidas necessárias no sentido de fornecer aos inspetores de trabalho: a)(...) b) facilidades de transporte necessário ao exercício de suas funções quando não existirem facilidades de transporte apropriado. A autoridade competente tomará as medidas necessárias no sentido de indenizar os inspetores de trabalho de todas as despesas acessórias necessárias ao exercício de suas funções".

14. Por conseguinte, não há falar em ofensa ao princípio da legalidade ou exorbitância do poder regulamentar, porquanto o art. 34 do Decreto 4.552/2002 cuidou tão somente de afastar óbices e assegurar os meios para facilitação da inspeção do trabalho, de forma a dar efetividade aos direitos sociais do trabalhadores.

**NORMA DE CARÁTER GERAL APTA A SER ANALISADA NO STJ**

15. A concessão de passe livre não visa apenas beneficiar determinada categoria profissional, mas **viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, concebida como verdadeiro serviço público em defesa do trabalhador**. Dessa feita, pode ser afirmado que foi por meio do Decreto 4.552/2002 que se organizou o funcionamento da fiscalização do trabalho em todo o território nacional.

**CONCLUSÃO**

16. Portanto, entende-se que o Decreto 4.552/2002 não invadiu área de competência reservada ao Legislativo ao conceder passe livre aos inspetores fiscais quando, no desempenho de suas atividades institucionais, cruzarem por pedágios e congêneres.

17. Voto-vista para, com a devida vênia, **DIVERGIR** do substancioso Voto do em. Ministro Relator, dando provimento ao Recurso Especial.

**VOTO-VISTA**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a" e "c", da CF) contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região lavrado sob o pálio da seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONEXÃO. FEITO SENTENCIADO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. AÇÃO ORDINÁRIA. EXIGÊNCIA DE PASSE LIVRE EM PEDÁGIOS DO TERRITÓRIO NACIONAL A AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO E AOS AGENTES DE HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO. ART. 34, DEC. FED. Nº 4.552/2002. AUSÊNCIA DE SUPEDÂNEO LEGAL.- Não se

# *Superior Tribunal de Justiça*

conhece da remessa oficial, à vista do disposto no artigo 475, § 2º, do CPC/73, vigente à época em que foi proferida a sentença.- O pleito versa questão relativa à suposta inconstitucionalidade do artigo 34 do Decreto Federal nº 4.552/2002, o qual determina concessão de passe livre em pedágios nas estradas nacionais aos auditores-fiscais do trabalho e agentes de higiene e segurança do trabalho.- A penalidade indicada nos autos de infração juntados ao presente feito foi aplicada em razão da não concessão de passe livre em pedágio a auditor-fiscal do trabalho e tem fundamento nos artigos 630, § 5º, da CLT e 34 do Decreto Federal nº 4.552/2002. Assim, não procede a alegação de incompetência da Justiça Federal para o julgamento da causa, porquanto o feito não se enquadra no disposto no inciso VII do artigo 114 da CF, como quer fazer crer a apelante, eis que não tem relação com penalidade administrativa imposta ao empregador pelo órgão de fiscalização de trabalho.- No que tange à alegação de nulidade em razão de conexão, a Súmula nº 235 do STJ (a conexão não determina a reunião de processos, se um deles já foi julgado) e a jurisprudência já assentaram que, quando um processo já foi julgado, não mais se cogita de conexão. Logo, considerado que o presente feito já foi sentenciado, não cabe mais a perquirição acerca da existência de conexão. Destarte não subsiste a preliminar aduzida.- A tese de que o feito tem identidade de causa de pedir com o mandado de segurança nº 2004.61.08.008246-0 tecnicamente está relacionada ao conceito de litispendência, que também inexistente na espécie, pois conforme consignado pelo juízo a quo, na impetração discute-se a possibilidade de recorrer das sanções administrativas aplicadas sem o recolhimento da multa ou de parte dela e, no presente pleito, a causa de pedir se consubstancia na arguição de inconstitucionalidade da norma referida que impôs a multa, em relação à qual se pretende a repetição de indébito.- O Decreto nº 4.552/2002, que trata do regulamento da inspeção do trabalho, no artigo 34, previu a concessão de passe livre pelas concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito aos auditores-fiscais do trabalho e aos agentes de higiene e segurança, com fundamento no disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal. No entanto, o referido dispositivo da CLT que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional. Portanto, é inviável a exigência de passe livre nos pedágios administrados pela autora, ante a ausência de previsão legal. Consequentemente, as multas aplicadas sob esse fundamento ferem o princípio da legalidade. Assim, está configurada a ilegalidade da citada norma.- A alegação de que se trata de decreto autônomo não merece subsistir, porquanto a matéria sobre a qual dispõe não está arrolada no artigo 84, inciso VI, letras a e b da CF. A interpretação dada pela apelante de que versa acerca de organização e funcionamento da administração federal não deve prevalecer, na medida em que a norma interfere na esfera administrativa do Estado-Membro, o que é inadmissível quando ausente supedâneo legal.- A argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão -somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade. Assim, está claro que a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.- Remessa oficial não conhecida. Preliminares rejeitadas. Apelação desprovida.

# *Superior Tribunal de Justiça*

No Recurso Especial, a União aponta violação aos arts. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho; 34 do Decreto 4.552/2002 e 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002. Advoga que (i) "a concessão do passe livre só se afigura obrigatória quando o agente da fiscalização estiver no exercício das atribuições do cargo, ou seja, quando se encontrar em diligência trabalhista, munido, pois, de 'ordem de serviço', em razão do que necessitaria trafegar por estrada pedagiada" (fl. 591-e); (ii) "se o Auditor-Fiscal do Trabalho, cômico de seus deveres institucionais, for obstado na fruição da faculdade que lhe outorga o artigo 34, do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, deve necessariamente proceder à lavratura do respectivo auto de infração, sob pena de responsabilidade administrativa, na forma do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho"; (iii) "a parte Autora tem sistematicamente negado a concessão de passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e demais beneficiários da regra em exame, em razão do que deve ser necessariamente submetido às sanções decorrentes do seu comportamento ilícito"; e (iv) "os precitados artigos indicam, como único requisito para a concessão do passe livre para os Auditores-Fiscais do Trabalho, a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal, e, assim, não cabe ao intérprete restringir o benefício, pois não o fez o legislador" (fls. 593/594-e).

O eminente Ministro Mauro Campbell Marques, em substancioso Voto, negou provimento ao Recurso, com os fundamentos resumidos na seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO. PASSE LIVRE NAS PRAÇAS DO PEDÁGIO, MEDIANTE APRESENTAÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE FISCAL. DECRETO 4.552/2002, ART. 34. ILEGALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DO DER-SP. DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Na origem, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo ajuizou demanda contra a União com o objetivo de obter declaração de inexistência de obrigação de conferir "passe livre" aos Auditores-Fiscais do Trabalho nas praças de pedágios que estão sob administração estadual. No mais pede a anulação das multas pagas pela não concessão de livre passagem e a devolução do que foi pago a esse título.

2. Não há falar na incompetência da Justiça Comum Federal para processar e julgar o presente caso, pois, conforme bem observado no acórdão

# Superior Tribunal de Justiça

recorrido, "o feito não se enquadra no disposto no inciso VII do artigo 114 da CF, (...) eis que não tem relação com penalidade administrativa imposta ao empregador pelo órgão de fiscalização de trabalho".

3. Sobre a controvérsia dos autos, de fato dispõe o art. 34 do Decreto 4.552/2002 que, além das empresas de transporte de qualquer natureza, as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, no território nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.

4. Ocorre que o acórdão recorrido não merece reparos, porque: (i) o art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional; (ii) a argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão-somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade; e (iii) a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.

5. Ademais, não se antevê dificuldades para a Administração Pública firmar convênio com as empresas que exploram rodovias concedidas para que permitam livre passagem aos veículos de serviço destinados à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista; ou então, indenizar o Auditor-Fiscal do Trabalho que eventualmente tenha que usar veículo particular passar por praças de pedágio no exercício de seu cargo, mediante procedimento administrativo de baixa complexidade.

6. Recurso especial a que se nega provimento.

Especificamente, merecem transcrição alguns excertos do Voto, em que o em. Relator concluiu que o art. 34 do Decreto 4.552/2002 exorbitou da permissão do art. 630, § 5º, da CLT:

Ocorre que os argumentos apresentados pela União não se mostram suficientes para levar à improcedência dos pedidos formulados na inicial – com a vênua dos que pensam em sentido diverso –, pois o art. 34 do Decreto 4.552/2002 concedeu passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho nas praças de pedágio **sem que houvesse previsão legal nesse sentido**.

Ora, o art. 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002 (vigente à época dos fatos da causa) e art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho – aqui apontados como violados – não contêm previsão expressa a respeito do livre trânsito nas vias concedidas à exploração da iniciativa privada, onde há cobrança de pedágio.

(...) (citação da legislação)

Nessas circunstâncias, **sob pena de cancelar indevida exorbitância do poder regulamentar, mostra-se descabida interpretação**

**extensiva que iguale passe livre nas empresas de transporte com livre passagem nas praças de pedágios.**

Tais ações – usar o transporte coletivo ou cruzar uma praça de pedágio –, embora tenham como objetivo final verificar o cumprimento da legislação trabalhista, são completamente diferentes entre si.

Ademais, não se antevê dificuldades para a Administração Pública firmar convênio com as empresas que exploram rodovias concedidas para que permitam livre passagem aos **veículos de serviço** destinados à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista; ou então, indenizar o Auditor-Fiscal que eventualmente tenha que usar **veículo particular** passar por praças de pedágio no exercício de seu cargo, mediante procedimento administrativo de baixa complexidade.

Nesses termos, mostra-se correta fundamentação lançada à fl. 581-e do voto-condutor do acórdão recorrido, da lavra do Desembargador Federal André Nabarrete, que aqui se adota como razões para decidir a controvérsia:

(...)Note-se que dispositivo legal que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional. Portanto, é inviável a exigência de passe livre nos pedágios administrados pela autora, ante a ausência de previsão legal. Consequentemente, as multas aplicadas sob esse fundamento ferem o princípio da legalidade. Assim, está configurada a ilegalidade da citada norma.

(...) A interpretação dada pela apelante de que versa acerca de organização e funcionamento da administração federal não deve prevalecer, na medida em que a norma interfere na esfera administrativa do Estado-Membro, o que é inadmissível quando ausente supedâneo legal.

Acresça-se que a argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão-somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade.

Assim, está claro que a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.

**Pediu-se vista** dos autos para aprofundar a análise da questão.

**É o relatório.**

Passa-se ao **Voto deste subscritor.**

## **1. Definição da controvérsia**

# *Superior Tribunal de Justiça*

A controvérsia gira em torno de saber se o art. 34 do Decreto 4.552/2002 é legal ou extrapolou o poder regulamentar. O em. Ministro Mauro Campbell Marques concluiu que o retromencionado dispositivo excedeu a permissão do art. 630 § 5º, da CLT. Assim, identificou ofensa ao princípio da legalidade no art. 34 do Decreto 4.552/2002, que isentou os Auditores-Fiscais do Trabalho do pagamento de pedágio ao transitarem, a serviço, por rodovias concedidas.

Fundamenta o em. Relator:

Ora, o art. 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002 (vigente à época dos fatos da causa) e art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho – aqui apontados como violados – não contêm previsão expressa a respeito do livre trânsito nas vias concedidas à exploração da iniciativa privada, onde há cobrança de pedágio.

(...) Nessas circunstâncias, sob pena de cancelar indevida exorbitância do poder regulamentar, mostra-se descabida interpretação extensiva que iguale passe livre nas empresas de transporte com livre passagem nas praças de pedágios.

(...) A interpretação dada pela apelante de que versa acerca de organização e funcionamento da administração federal não deve prevalecer, na medida em que a norma interfere na esfera administrativa do Estado-Membro, o que é inadmissível quando ausente supedâneo legal.

Nada obstante, rogando-se vênia ao em. Relator, entende-se que seu judicioso Voto merece temperamentos.

## **2. Histórico da demanda**

Na origem, trata-se de Ação Ordinária da parte ora recorrida visando à declaração da inconstitucionalidade do Decreto 4.552/2002 e à de inexistência de relação jurídica válida que o obrigue ao cumprimento da obrigação de permitir livre passagem aos auditores-fiscais do trabalho. Requereu-se, ainda, a nulificação das sanções administrativas que lhe foram impostas pela inobservância da obrigação referida acima, bem como a repetição do indébito consubstanciado na multa que a ora recorrida foi obrigada a pagar para o fim de obter certidão de regularidade fiscal.

O Juízo Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo julgou

procedentes os pedidos. A sentença foi confirmada pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que decidiu “não conhecer da remessa oficial, rejeitar as preliminares e negar provimento à apelação”.

No Recurso Especial, a União aponta violação aos arts. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho; 34 do Decreto 4.552/2002 e 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002. Advoga que (i) "a concessão do passe livre só se afigura obrigatória quando o agente da fiscalização estiver no exercício das atribuições do cargo, ou seja, quando se encontrar em diligência trabalhista, munido, pois, de 'ordem de serviço', em razão do que necessitaria trafegar por estrada pedagiada" (fl. 591-e); (ii) "se o Auditor-Fiscal do Trabalho, cômico de seus deveres institucionais, for obstado na fruição da faculdade que lhe outorga o artigo 34, do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, deve necessariamente proceder à lavratura do respectivo auto de infração, sob pena de responsabilidade administrativa, na forma do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho"; (iii) "a parte Autora tem sistematicamente negado a concessão de passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e demais beneficiários da regra em exame, em razão do que deve ser necessariamente submetido às sanções decorrentes do seu comportamento ilícito"; e (iv) "os precitados artigos indicam, como único requisito para a concessão do passe livre para os Auditores-Fiscais do Trabalho, a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal, e, assim, não cabe ao intérprete restringir o benefício, pois não o fez o legislador" (fls. 593/594-e).

### **3 . Disciplina normativa - Legalidade do Decreto 4.552/2002**

A Lei 10.593/2002 concedeu poderes ao Presidente da República para regulamentar as atribuições privativas dos agentes da carreira da fiscalização do trabalho, tendo-lhe sido facultado, ainda, "cometer aos ocupantes do cargo de Auditor- Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização" (art. 11, parágrafo único):

Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

# *Superior Tribunal de Justiça*

§ 1º. O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização.

Nesse sentido, o Poder Executivo, utilizando o permissivo legal em exame, houve por bem editar o Decreto 4.552/2002, que, tendo aprovado o Regulamento da Inspeção do Trabalho, determinou que as empresas de transporte de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, ficassem obrigadas a conceder passe livre aos auditores-fiscais do trabalho e aos agentes de higiene e segurança do trabalho, em todo o território nacional, nos termos do disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Importante citar o art. 34 do Decreto 4.552/2002:

Art. 34. As empresas de transportes de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, no território nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.

Parágrafo único. O passe livre a que se refere este artigo abrange a travessia realizada em veículos de transporte aquaviário.

Já o art. 630, § 5º, da CLT prescreve:

Art. 630. Nenhum agente da inspeção poderá exercer as atribuições do seu cargo sem exibir a carteira de identidade fiscal, devidamente autenticada, fornecida pela autoridade competente.

§ 5º - No território do exercício de sua função, o agente da inspeção gozará de passe livre nas empresas de transportes, públicas ou privadas, mediante a apresentação da carteira de identidade fiscal.

Note-se que reforça a legalidade do art. 34 do Decreto 4.552/2002 o fato de esta norma ter sido editada com base na Lei 10.593/2002, que autoriza o Poder Executivo a regular a atividade e, por consequência, viabilizar o cumprimento das atribuições.

**4. Vedação de interpretação restritiva de normas de tutela de direitos humanos**

O que se discute nos autos é, na essência, **se normas de tutela material ou de implementação de direitos humanos podem ser interpretadas de maneira restritiva. Parece-me que, à luz do sistema constitucional e legal hoje prevalente no Brasil, caracteriza grave equívoco defender essa posição, própria de um modelo de *laissez-faire* mas totalmente incompatível com o Estado Social de Direito.**

A aplicação dos princípios e das normas de direitos humanos deve ser feita levando-se em consideração o contexto, a diversidade cultural, a evolução social e o desenvolvimento histórico, para sua maior efetividade. Isso significa que os Estados devem tomar todas as medidas para garantir a integral proteção desses direitos, sensível às necessidades das pessoas e da sociedade atual.

Com a aplicação desses princípios interpretativos, garante-se um processo crítico para a eficácia e a relevância contínuas dos direitos humanos, dado que, pela sua própria natureza, tais direitos têm uma natureza aberta e evolutiva que demanda que se extraia das normas a sua máxima proteção.

Dessa feita, é recomendado que os direitos humanos não sejam interpretados de maneira restritiva; ao contrário, devem ser aplicados de forma a ampliar a proteção dos indivíduos.

A hermenêutica não restritiva dos direitos humanos é essencial para garantir que os princípios fundamentais de justiça, igualdade e dignidade humana sejam preservados. É uma abordagem que visa proteger e fortalecer os direitos fundamentais das pessoas, promovendo um ambiente onde esses direitos possam ser plenamente desfrutados e exercidos.

Isso é conhecido como o princípio da interpretação favorável ao ser humano, que deve ser aplicado no presente caso, considerando-se que a norma ora discutida é expressão de direitos humanos, que visa garantir melhores condições de trabalho a toda a sociedade.

O princípio do *laissez-faire*, que defende a não intervenção do Estado, não é

# *Superior Tribunal de Justiça*

compatível com a abordagem necessária para garantir e proteger os direitos humanos, que muitas vezes requerem ação afirmativa e regulamentação governamental (isso inclui a implementação de leis e regulamentos para proteger os direitos humanos, bem como a adoção de políticas públicas e a alocação de recursos para garantir que os direitos sejam respeitados e protegidos), para assegurar que os direitos fundamentais de todas as pessoas sejam respeitados e protegidos.

Nesse sentido, a jurisprudência do STJ entende que a hermenêutica sobre direitos humanos não pode ser restritiva, devendo ser aplicada a norma mais favorável, acompanhar a evolução social e conferir a máxima efetividade.

Citam-se precedentes:

PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45/2004. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. NOVEL POSICIONAMENTO ADOTADO PELA SUPREMA CORTE.

1. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 7º, § 7º, vedou a prisão civil do depositário infiel, ressalvada a hipótese do devedor de alimentos. Contudo, a jurisprudência pátria sempre direcionou-se no sentido da constitucionalidade do art. 5º, LXVII, da Carta de 1.988, o qual prevê expressamente a prisão do depositário infiel. Isto em razão de o referido tratado internacional ter ingressado em nosso ordenamento jurídico na qualidade de norma infraconstitucional, porquanto, com a promulgação da constituição de 1.988, inadmissível o seu recebimento com força de emenda constitucional. Nesse sentido confirmam-se os seguintes julgados da Suprema Corte: RE 253071 - GO, Relator Ministro MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 29 de junho de 2.006 e RE 206.482 - SP, Relator Ministro MAURICIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 05 de setembro de 2.003.

2. A edição da EC 45/2.004 acresceu ao art. 5º da CF/1.988 o § 3º, dispondo que "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais", inaugurando novo panorama nos acordos internacionais relativos a direitos humanos em território nacional.

3. Deveras, "a ratificação, pelo Brasil, sem qualquer reserva do pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica, (art. 7º, 7), ambos do ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da constituição, porém acima da legislação infraconstitucional com ele conflitante,

# *Superior Tribunal de Justiça*

seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código civil de 1916 e com o Decreto-Lei 911/1969, assim como em relação ao art. 652 do novo Código Civil (Lei 10.406/2002)." (voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES, na sessão de julgamento do Plenário da Suprema Corte em 22 de novembro de 2.006, relativo ao Recurso Extraordinário n.º 466.343 - SP, da relatoria do Ministro CEZAR PELUSO).

4. A Constituição da República Federativa do Brasil, de índole pós-positivista, e fundamento de todo o ordenamento jurídico, expressa, como vontade popular, que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana como instrumento realizador de seu ideário de construção de uma sociedade justa e solidária.

5. O Pretório Excelso, realizando interpretação sistemática dos direitos humanos fundamentais, promoveu considerável mudança acerca do tema em foco, assegurando os valores supremos do texto magno. O Órgão Pleno da Excelsa Corte, por ocasião do histórico julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343 - SP, Relator MIn. Cezar Peluso, reconheceu que os tratados de direitos humanos têm hierarquia superior à lei ordinária, ostentando status normativo supralegal, o que significa dizer que toda lei antagônica às normas emanadas de tratados internacionais sobre direitos humanos é destituída de validade, máxime em face do efeito paralisante dos referidos tratados em relação às normas infra-legais autorizadas da custódia do depositário infiel. Isso significa dizer que, no plano material, as regras provindas da Convenção Americana de Direitos Humanos, em relação às normas internas, são ampliativas do exercício do direito fundamental à liberdade, razão pela qual paralisam a eficácia normativa da regra interna em sentido contrário, haja vista que não se trata aqui de revogação, mas de invalidade.

6. No mesmo sentido, recentíssimo precedente do Supremo Tribunal Federal, verbis: "HABEAS CORPUS" - PRISÃO CIVIL - DEPOSITÁRIO JUDICIAL - REVOGAÇÃO DA SÚMULA 619/STF - A QUESTÃO DA INFIDELIDADE DEPOSITÁRIA - CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (ARTIGO 7º, n. 7) - NATUREZA CONSTITUCIONAL OU CARÁTER DE SUPRALEGALIDADE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS? - PEDIDO DEFERIDO. ILEGITIMIDADE JURÍDICA DA DECRETAÇÃO DA PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL, AINDA QUE SE CUIDE DE DEPOSITÁRIO JUDICIAL. - Não mais subsiste, no sistema normativo brasileiro, a prisão civil por infidelidade depositária, independentemente da modalidade de depósito, trate-se de depósito voluntário (convencional) ou cuide-se de depósito necessário, como o é o depósito judicial. Precedentes. Revogação da Súmula 619/STF. TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: AS SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO INTERNO BRASILEIRO E A QUESTÃO DE SUA POSIÇÃO HIERÁRQUICA. - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, n. 7). Caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e o sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana. - Relações entre o direito interno brasileiro e as convenções internacionais de direitos humanos (CF, art. 5º e §§ 2º e 3º). Precedentes. - Posição hierárquica dos tratados

internacionais de direitos humanos no ordenamento positivo interno do Brasil: natureza constitucional ou caráter de supralegalidade? - Entendimento do Relator, Min. CELSO DE MELLO, que atribui hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos. A INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE MUTAÇÃO INFORMAL DA CONSTITUIÇÃO. - A questão dos processos informais de mutação constitucional e o papel do Poder Judiciário: a interpretação judicial como instrumento juridicamente idôneo de mudança informal da Constituição. A legitimidade da adequação, mediante interpretação do Poder Judiciário, da própria Constituição da República, se e quando imperioso compatibilizá-la, mediante exegese atualizadora, com as novas exigências, necessidades e transformações resultantes dos processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam, em seus múltiplos e complexos aspectos, a sociedade contemporânea. **HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS: A NORMA MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO QUE DEVE REGER A INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.** - Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no Artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. - O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs. - Aplicação, ao caso, do Artigo 7º, n. 7, c/c o Artigo 29, ambos da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): um caso típico de primazia da regra mais favorável à proteção efetiva do ser humano. (HC 96772, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 09/06/2009, PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-04 PP-00811) 7. Precedentes do STJ: RHC 26.120/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 15/10/2009; HC 139.812/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUARTA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 14/09/2009; AgRg no Ag 1135369/SP, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, QUARTA TURMA, julgado em 18/08/2009, DJe 28/09/2009; RHC 25.071/RS, Rel. Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS), TERCEIRA TURMA, julgado em 18/08/2009, DJe 14/10/2009; EDcl no REsp 755.479/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/04/2009, DJe 11/05/2009; REsp 792.020/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 19/02/2009; HC 96.180/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 09/02/2009) 8. Recurso especial desprovido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

(REsp 914.253/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Corte Especial, DJe de

4/2/2010.) (destaque no original).

PROCESSUAL CIVIL. ART. 1º, § 1º, DA LEI 4.717/1965. CONCEITO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO NA AÇÃO POPULAR. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. ALEGAÇÃO DE LESIVIDADE AO POVO E À CRENÇA RELIGIOSA. MORALIDADE ADMINISTRATIVA SANITÁRIA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra Decretos do Prefeito Municipal de Cassilândia e ato da Câmara dos Vereadores (PL 006/2020), editados durante a pandemia de covid-19. Alega-se, em síntese, que referidos atos limitam a atuação de profissionais de saúde privados, ferindo o direito à vida e à saúde, bem como tudo que esteja relacionado à liberdade de consciência e à crença religiosa, dados o impedimento de reunião para cultos e para vigílias durante a madrugada e, ainda, a impossibilidade de locomoção durante o toque de recolher.

2. A Ação Popular é instrumento processual imprescindível de controle judicial, pelo cidadão, de atos estatais potencialmente capazes de causar lesão direta e indireta ao patrimônio público. Logo, na hermenêutica e manejo da Lei 4.717/1965, ao juiz incumbe - com olhos atentos à ratio e aos valores ético-políticos, explícitos e implícitos, adotados pelo legislador - cuidado acentuado para evitar o estabelecimento de obstáculos jurídico-materiais, inclusive probatórios, que dificultem e até inviabilizem a atuação legítima e louvável do autor popular.

3. **Se virou lugar-comum afirmar que tudo evolui, a ninguém deve surpreender que núcleos normativos** como patrimônio público, moralidade administrativa, ilegalidade e lesividade **experimentem permanente mudança, fenômeno que suscita a correlata necessidade de reavaliação e atualização da jurisprudência na temática. Sem essa plasticidade hermenêutica, a base normativa da lei envelhece e se distancia da visão presente de mundo, paralisando no passado as expectativas do povo acerca da boa Administração. Trata-se de fluidez de entendimento que também se impõe em razão da perene metamorfose das próprias patologias públicas e privadas que ameaçam e pervertem o Estado**, contra as quais a Ação Popular se antepõe como um dos mais poderosos remédios reconhecidos na legislação brasileira.

4. Nessa linha de pensamento, parece óbvio não ser exaustivo, nem de intelecção literal, o conceito de patrimônio público do art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/1965 ("os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico"). Do contrário, mesmo com a ampliação do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal (moralidade administrativa, meio ambiente), sobraría compreensão absurda de que outros bens e direitos fundamentais - absoluta e inequivocamente essenciais - do ordenamento brasileiro estariam excluídos do guarda-chuva do instituto, como aqueles com "valor" associado à saúde pública, à educação, à segurança nacional, à dignidade da pessoa humana. Correto, então, dizer que moralidade administrativa inclui a "moralidade administrativa sanitária", a "moralidade administrativa educacional", a "moralidade administrativa da segurança nacional", a "moralidade administrativa da dignidade humana".

5. Na hipótese dos autos, em tese, a Ação Popular até seria cabível se buscasse, com supedâneo, entre outros, nos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, I (princípio da solidariedade), e 4º, II (prevalência dos direitos humanos), o propósito diametralmente oposto ao perseguido pelo autor da presente demanda. Ou seja, se atacasse, com base na defesa da moralidade sanitária (art. 5º, LXXIII, CF), eventual ação ou omissão da Administração que contrariasse os indicativos científicos de proteção da vida e da saúde pública; que incentivasse aglomerações sociais em época de pandemia; que impedisse ou dificultasse o uso de máscaras, a vacinação da população ou outras medidas de proteção das pessoas, especialmente das mais carentes. No caso, contudo, o que se tem é exatamente o contrário, isto é, ataca-se ato da administração pública que, seguindo os indicativos das autoridades sanitárias, estabeleceu medidas restritivas de combate à pandemia da covid-19, em conformidade com a moralidade administrativa e demais predicados constitucionais.

6. Considerando as peculiaridades do caso concreto, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, afastando a tese esposada na origem de que houve má-fé na conduta da parte autora, é necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme a Súmula 7 desta Corte: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

7. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp 2.097.035/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 28/6/2023.) (destaque no original)

## **5. Inexistência de exorbitância do poder regulamentar**

Nesse contexto, o Decreto questionado foi editado com o propósito de propiciar meios para que os inspetores do trabalho desempenhem melhor suas funções, para o exercício do poder de polícia e cumprimento da legislação trabalhista e, mais do que isso, para dar efetividade aos direitos sociais dos trabalhadores.

É por esse motivo que o § 5º do art. 630 da CLT não serve de argumento para validar uma interpretação restritiva que limite o passe livre dos agentes de inspeção somente à utilização dos serviços das empresas de transportes, públicas ou privadas. Dessa feita, não houve excesso no poder regulamentar, haja vista que o art. 630, § 5º, da CLT trata da gratuidade para transporte. E tanto o transporte quanto o pedágio são concessões.

Logo, a expressão "em conformidade com o disposto no artigo 630, parágrafo 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho" indica, na verdade, que a concessão do passe livre só se afigura obrigatória quando o agente da fiscalização estiver no exercício das atribuições

# *Superior Tribunal de Justiça*

do cargo, ou seja, quando se encontrar em diligência trabalhista, munido, pois, de "ordem de serviço", em razão do que necessitaria trafegar por estrada "pedagiada".

**Sabe-se que, quando se vai em um ônibus, ao se tomar um assento, é um a menos. Não é apenas porque deixa de pagar, mas porque a empresa deixa de receber também, pois não pode ser ocupado por outra pessoa. No pedágio é diferente, não há esse prejuízo. Por conseguinte, aqui é uma derivação por interpretação analógica do dispositivo expresso da CLT.**

**Aliás, importante ressaltar que tal norma da CLT foi editada em 1967, época em não se cogitava em concessão de rodovias e pedágios, como nos dias atuais. Digamos que a CLT tivesse falado de telégrafo; contudo, quase ninguém mais envia telegrama. Então a norma não valeria apenas para o telex, mas para o que veio depois em sua substituição, como o correio eletrônico pela internet.**

**Ao contrário do que pareceu ao acórdão recorrido, a remissão que o decreto faz à CLT serve para reforçar a conclusão de que os inspetores do trabalho não devem ser onerados nos seus deslocamentos a serviço, ficando assim isentos do pagamento da passagens no transporte público ou privado e também do pagamento de pedágios em rodovias concedidas.**

Essa interpretação, ademais, mostra conformidade com os princípios norteadores da Convenção 81 da OIT, designadamente o art. 11, letra "b":

Art. 11 - A autoridade competente tomará as medidas necessárias no sentido de fornecer aos inspetores de trabalho:

b) facilidades de transporte necessário ao exercício de suas funções quando não existirem facilidades de transporte apropriado. A autoridade competente tomará as medidas necessárias no sentido de indenizar os inspetores de trabalho de todas as despesas acessórias necessárias ao exercício de suas funções'.

Assim, o Decreto 4.552/2002, que se afina ao espírito da Convenção 81 da OIT (convenção concernente à Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio, adotada pela Conferência em sua Trigésima Sessão — Genebra, de 19 de junho de 1947), não invadiu área de competência reservada ao Legislativo, sendo, por isso, explicativo das concepções

contemporâneas de facilitação da inspeção do trabalho, sobretudo quando autoriza o passe livre aos inspetores fiscais, no desempenho de suas atividades institucionais, em pedágios e congêneres.

Desse modo, se o Auditor-Fiscal do Trabalho, cômico de seus deveres institucionais, for obstado na fruição da faculdade que lhe outorga o art. 34 do Decreto 4.552/2002, deve proceder à lavratura do respectivo auto de infração, sob pena de responsabilidade administrativa, na forma do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho. E é o que tem ocorrido, visto que a parte Autora tem sistematicamente negado a concessão de passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e demais beneficiários da regra em exame, em virtude do que deve ser necessariamente submetido às sanções decorrentes do seu comportamento ilícito.

Destaque-se que o conteúdo deste Voto não defende a carteirada, porque isso é ilícito. Cuida-se aqui da defesa de uma prerrogativa legal, prevista em lei, com finalidade específica de proteção de direitos humanos. Não se está tratando das demais carreiras de servidores públicos, porque está se referindo a uma norma para uma categoria específica, prevista na CLT.

## **6. Norma de caráter geral apta a ser analisada no STJ**

Há que se ressaltar, por oportuno, que não é todo e qualquer decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo que autoriza a interposição de Recurso Especial, mas tão somente os de caráter geral, abstrato, impessoal e obrigatório, por sua natureza de lei em sentido material, estando excluídos desse rol todos aqueles cujos efeitos sejam nitidamente concretos, como os que extinguem função ou cargo público vago (alínea “b” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal de 1988) e os que declaram o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária (§ 2º do art. 182 da CF) (EREsp 919.274/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 12.8.2013).

Além do mais, o Apelo Nobre não constitui, como regra, via adequada para julgamento de ofensa a atos normativos secundários produzidos por autoridades administrativas, quando analisados *isoladamente* – sem vinculação direta ou indireta a

# Superior Tribunal de Justiça

dispositivos legais federais –, tais como resoluções, circulares, portarias, instruções normativas, atos declaratórios da SRF, provimentos das autarquias, regimentos internos de Tribunais, enunciado de súmula (cf. Súmula 518/STJ) ou notas técnicas. Precedentes do STJ: REsp 88.396, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, DJ de 13.8.1996; AgRg no Ag 573.274, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 21.2.2005; REsp 352.963, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 18.4.2005; REsp 784.378, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 5/12/2005; AgRg no Ag 21.337, Rel. Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, DJ de 3.8.1992; REsp 13.611/RS, Rel. Ministro Eduardo Ribeiro, Terceira Turma, DJ 25.11.1991, p. 17.074) REsp. 169.542/SP, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo, Quarta Turma, DJ 21.9.1998; AgRg no REsp 958.207/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.12.2010; AgRg no REsp 1.430.240/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 26.8.2014.

Por conseguinte, para efeito de admissibilidade do Recurso Especial, à luz de consolidada jurisprudência do STJ, o conceito de *lei federal* (art. 105, III, "a", da CF) compreende tanto atos normativos (de caráter geral e abstrato) produzidos pelo Congresso Nacional (lei complementar, ordinária e delegada), como medidas provisórias e decretos expedidos pelo Presidente da República. Nesse sentido: EDcl no REsp 663.562/RJ, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 7.11.2005 p. 212; REsp 627.977/AL, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 7.12.2006; EREsp 663.562/RJ, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJ 18.2.2008, p. 21.

**Portanto, é possível aferir a legalidade do Decreto 4.552/2002 no STJ, levando-se em consideração que a concessão de passe livre não objetiva apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, concebida como verdadeiro serviço público em defesa do trabalhador. Dessa feita, pode ser afirmado que foi por meio do Decreto 4.552/2002 que se organizou o funcionamento da fiscalização do trabalho em todo o território nacional.**

## **7. Tema que pode igualmente ser debatido no Supremo Tribunal Federal**

**O presente tema pode voltar a ser debatido, igualmente, no STF, porque também possui matéria constitucional envolvida.**

Ora, a Constituição Federal orienta a interpretação não restritiva dos direitos humanos, através de princípios fundamentais que garantem sua aplicação ampla e mais favorável.

São fundamentos e valores constitucionais como dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), igualdade (art. 5º), liberdade (art. 5º), justiça social (arts. 3º, incisos I e III, e 6º), interpretação *pro homine* (art. 3º, inciso IV), universalidade (art. 3º, inciso III), e indivisibilidade (art. 5º), não discriminação (art. 1º, inciso IV), prevalência internacional dos direitos humanos (art. 4º, inciso II).

Assim, a jurisprudência constitucional sustenta o entendimento não restritivo dos direitos humanos, de modo a interpretar os preceitos fundamentais, maximizando a sua proteção e aplicação.

Portanto, no contexto atual, adotando-se a hermenêutica constitucional para conseguir alcançar a *mens legis* da CLT (quando falou em ônibus), deve-se englobar também o pedágio.

Isso porque, quando a Constituição estabelece como seu fundamento os valores sociais do trabalho (art. 1º, inciso IV), demonstra o seu desejo de interpretação da legislação trabalhista de forma efetiva.

A proteção da Constituição Federal aos direitos humanos reflete o avanço da nossa democracia constitucional, garantindo que esses direitos sejam aplicados de maneira a promover a jurisdição social em nosso país.

## **8. Ratificação de Voto**

Em síntese, o eminente Ministro Mauro Campbell Marques defende que o art. 34 do Decreto 4.554/2002 extrapolou o poder regulamentar, com espreque em cinco

# Superior Tribunal de Justiça

argumentos:

- a) a CLT autorizou a gratuidade de "transporte", mas não falou nada sobre o termo "pedágio";
- b) impossibilidade de utilizar a hermenêutica ampliativa de normas de tutela dos direitos humanos para exorbitância do poder regulamentar;
- c) o Decreto interfere na esfera administrativa do Estado-Membro;
- d) a atividade de outras carreiras de servidores públicos, que defendem o Estado Social de Direito, não são contempladas pelo passe livre;
- e) recomendação de celebração de convênios entre a Administração Pública e as concessionárias para fins de livre passagem dos auditores fiscais.

*Permissa venia*, ousou divergir, ratificando os fundamentos deste Voto-Vista e trazendo **novos apontamentos**:

Deveras, quanto ao **fundamento "a"** do em. Relator, entende-se que, efetivamente, transporte e pedágio são termos diversos. O § 5º do art. 630 da CLT, ao tratar de gratuidade do "transporte", reflete o contexto da época da sua promulgação (1967), quando não existia concessão de rodovias no Brasil, máxime necessidade de pagamento de pedágio. Por conseguinte, inexistia possibilidade de prever esse tributo.

Numa interpretação teleológica e contextual, o legislador queria garantir a gratuidade *lato sensu* de toda a locomoção do auditor fiscal. Tanto foi desse modo, que previu o poder regulamentar do Presidente da República para acompanhar o desenvolvimento histórico e franquear a inexigibilidade de novas formas de pagamento (como o pedágio), que viessem a surgir.

Logo, no que tange ao **argumento "b"**, considera-se temerário impor interpretação restritiva ao presente caso — por se tratar de poder regulamentar —, mesmo tendo o em. Relator reconhecido que se trata de norma de salvaguarda dos direitos humanos.

Malgrado o debate acerca da norma regulamentadora ter extrapolado seus limites legais, por vezes, entra em uma zona cinzenta, que só as normas hermenêuticas podem solucionar. E, conseqüentemente, seria inadmissível excluir um dos principais critérios de

# Superior Tribunal de Justiça

hermenêutica, qual seja, a interpretação ampliativa para propiciar a efetividade dos direitos humanos.

Atinente ao **ponto "c"**, verifica-se que o Decreto em discepção, na verdade, versa de organização e funcionamento da Administração Federal. Ora, a União não pode fugir de seu poder de garantir uma das maiores prioridades para um Estado Social de Direito – o combate ao trabalho escravo –, mesmo que, para tanto, toque na atividade dos Estados-Membros. Se assim não fosse, a CLT também não poderia determinar a gratuidade do "transporte", haja vista que também impactaria nos estados.

Em vista disso, embora tenha que existir o respeito às atribuições e às competências entre os entes federados, no presente caso foi a própria CLT que definiu a gratuidade para os auditores do trabalho se transportarem, o que deve ser compreendido *lato sensu*, abrangendo o passe livre.

No tocante ao **"item d"**, não se pode querer excluir a franqueabilidade do pedágio aos auditores fiscais, alegando que os demais servidores públicos que têm funções sociais não gozam dessa prerrogativa. É que foi a própria lei (CLT) que previu a gratuidade do transporte *lato sensu* apenas aos auditores fiscais. Por isso, o Decreto explicitou a norma e incluiu o pedágio apenas para os auditores, haja vista que se tratava de expressa e limitada obediência do poder regulamentar.

Se esse argumento prosperasse, poderia se questionar a gratuidade do "transporte" (e não só do pedágio) aos próprios auditores, porquanto os demais servidores tampouco o possuem.

Por fim, relativamente ao **tópico "e"**, compreende-se que impor à Administração a celebração de convênio com as concessionárias para gratuidade do pedágio aos auditores é obrigá-la injustamente a assumir um novo gasto, sem previsão de receitas. Tal possibilidade corresponderia ao Judiciário repassar à União um custo novo fora do orçamento.

Todavia, o valor do custo do pedágio aos auditores, na verdade, deveria estar previsto no contrato de concessão entre Estado-Membro e empresa, porque já havia o Decreto prevendo explicitamente essa obrigação. Se não houve essa previsão no contrato de concessão, não é a União que deve suportar o prejuízo, pois está acobertada expressamente

pelo Decreto.

Dessarte, revogar judicialmente o art. 34 do Decreto 4.552/2002, após mais de vinte anos de vigência, é um exemplo de ausência de segurança jurídica que o Judiciário não deve protagonizar.

Dessa feita, com a máxima deferência a quem pensa de modo contrário, ratifica-se o entendimento de que não houve exorbitância do poder regulamentar.

## **9. Conclusão**

Não há falar em ofensa ao princípio da legalidade ou exorbitância do poder regulamentar, porquanto o art. 34 do Decreto 4.552/2002 cuidou tão somente de afastar óbices e assegurar os meios para facilitação da inspeção do trabalho, de forma a dar efetividade aos direitos sociais dos trabalhadores.

Entende-se, dessarte, que o Decreto 4.552/2002 não invadiu área de competência reservada ao Legislativo ao conceder passe livre aos inspetores fiscais quando, no desempenho de suas atividades institucionais, cruzarem por pedágios e congêneres.

Voto-vista para, com a devida vênia, **divergir do substancioso Voto do em. Ministro Relator, dando provimento ao Recurso Especial.**

**É o Voto.**

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.882.934 - SP (2020/0165600-7)**

**RATIFICAÇÃO DE VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:**

Senhores Ministros, gostaria de fazer umas observações acerca do voto por mim proferido, que estou mantendo.

Na divergência, o eminente Ministro Herman Benjamin traz respeitáveis argumentos para prover o recurso especial da União, defendendo, essencialmente, a inexistência de exorbitância do poder regulamentar no art. 34 do Decreto 4.554/2002, *in verbis*:

**Art. 34. As empresas de transportes de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, no território nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5o, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.**

Parágrafo único. O passe livre a que se refere este artigo abrange a travessia realizada em veículos de transporte aquaviário.

A fim de refutar a tese da exorbitância do poder regulamentar no caso concreto, o judicioso voto-divergente parte do pressuposto de que as normas de tutela material ou voltada à implementação de direitos humanos não podem sofrer interpretação restritiva no atual sistema constitucional, voltada à efetivação do Estado Social de Direito.

Defende, nesses termos, seja empregada *hermenêutica não-restritiva* para, ao fim e ao cabo, levar ao provimento do recurso especial da União e à improcedência dos pedidos formulados na inicial (quais sejam, declaração de inexistência de obrigação do DER/SP de conceder passe-livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e anular os autos de infração aplicados nesse contexto).

À luz dessa hermenêutica, conclui o eminente Ministro Herman Benjamin que não há falar em exorbitância do poder regulamentar, pois "*o Decreto questionado foi editado com o propósito de propiciar meios para que os inspetores do trabalho mais bem desempenhem suas funções, para o exercício do poder de polícia e cumprimento da legislação*

# Superior Tribunal de Justiça

trabalhista e, mais do que isso, para dar efetividade aos direitos sociais dos trabalhadores".

Com o máximo respeito à divergência, irei manter o voto que proferi.

**Ressalto, em primeiro lugar, que estou integralmente de acordo com a premissa de que normas voltadas à efetivação de direitos humanos não devem sofrer interpretação restritiva.**

**Ocorre que tal hermenêutica não afasta a configuração da exorbitância do poder regulamentar no caso concreto.**

Antes de prosseguir, gostaria de ler novamente os dispositivos que orientaram a edição do decreto em questão:

Lei 10.593/2002

Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

(...)

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização.

Remuneração das Carreiras Vigente a Partir de 30 de Junho de 1999

CLT

Art. 630. Nenhum agente da inspeção poderá exercer as atribuições do seu cargo sem exibir a carteira de identidade fiscal, devidamente autenticada, fornecida pela autoridade competente. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

(...)

**§ 5º - No território do exercício de sua função, o agente da inspeção gozará de passe livre nas empresas de transportes, públicas ou privadas, mediante a apresentação da carteira de identidade fiscal.**

(Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967 - destaquei)

Como se vê, o dispositivo da CLT trata da utilização de um *meio de transporte* pelo Auditor-Fiscal do trabalho, o que não é o caso do pedágio (que é, a grosso modo, um *meio de geração de receita* para fins de melhorias e manutenção de uma rodovia cuja exploração foi

# Superior Tribunal de Justiça

concedida a um particular).

É inequívoco, portanto, que tais **ações** – *usar o transporte coletivo ou cruzar uma praça de pedágio* –, embora tenham como objetivo final verificar o cumprimento da legislação trabalhista, **são completamente diferentes entre si**.

Se a norma da CLT tivesse sido atualizada de antemão – ou tivesse, originalmente, uma redação mais ampla (não limitada a tratar da utilização de *meios de transporte*) –, talvez não houvesse dificuldades no emprego da técnica hermenêutica para cancelar a legalidade do decreto que prevê passe-livre aos Auditores-Fiscais.

Só que não é o caso, pois, conforme bem examinado pelas instâncias ordinárias, simplesmente **não há espaço** para interpretação extensiva da norma questionada pelo DER/SP.

**Por mais relevante que seja, por mais que esteja vinculada aos objetivos da atual ordem constitucional, não se pode usar tal hermenêutica em qualquer circunstância, sob pena de violar indevidamente outros direitos relevantes (e também voltados à efetivação da Justiça Social) e abalar a harmonia do nosso ordenamento jurídico.**

**Em suma, não vejo como utilizar no caso concreto a defendida hermenêutica não-restritiva de direitos humanos para afastar a configuração de exorbitância do poder regulamentar.**

Ademais, conforme bem observado no acórdão recorrido, "A interpretação dada pela apelante [União] de que versa acerca de organização e funcionamento da administração federal não deve prevalecer, **na medida em que a norma interfere na esfera administrativa do Estado-Membro**, o que é inadmissível quando ausente supedâneo legal".

**Tal fundamento não pode ser simplesmente ignorado**, pois o que temos no caso concreto são rodovias concedidas pelo Estado de São Paulo à iniciativa privada e indevida interferência da União em contrato administrativo que **não participa**, tendo por resultado, na prática, na diminuição da receita esperada pela concessionária.

São contratos firmados em ambiente submetido à regulação, **por isso deve também o**

**Poder Judiciário se valer do princípio da deferência ao apreciar controvérsias surgidas em tal contexto.**

Por outro lado, a respeito do *reforço argumentativo* – assim enxergo argumentos feitos nessa linha de consideração – de que a atividade do Auditor-Fiscal está voltada ao combate do trabalho escravo, tenho que não são suficientes para autorizar a defendida interpretação extensiva pela União.

Sobre o ponto, tenho que a atividade do Auditor-Fiscal do Trabalho é relevantíssima e merecedora de máximo prestígio, mormente em um país profundamente desigual como o Brasil – no qual, **lamentavelmente**, muitos atores se valem de práticas abusivas e **até criminosas** no que tange às **relações trabalhistas** e ao cumprimento de obrigações tributárias e administrativas em geral.

Ocorre que o pleno exercício do trabalho do Auditor-Fiscal do Trabalho, **felizmente, não depende** de uma interpretação que supere a exorbitância no poder regulamentar para garantir passe-livre nas praças de pedágio.

Também não depende de uma interpretação extensiva o pleno exercício da atividade de inúmeras carreiras de servidores públicos, as quais, ao fim e ao cabo, objetivam combater tudo o que compromete a efetivação do Estado Social do Direito (as dos Servidores da Fundação Nacional dos Povos Indígenas, dos Agentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Policiais Federais, dos Policiais Rodoviários Federais, dos Auditores Federais Fiscais Agropecuários, dentre outras)

Ora, conforme já dito no voto que proferi, **não vejo maiores dificuldades na celebração de convênios entre a administração pública e a concessionária de rodovias para fins de livre passagem de carros oficiais, bem assim de servidores públicos em serviço, trafegando em veículos particulares.**

Tais questões podem (**e devem!**) ser resolvidas no âmbito administrativo, cujas práticas **também precisam evoluir** para a tão almejada efetivação de um Estado de Bem-Estar Social.

**É preferível que assim seja, combatendo-se o agravamento da cultura de judicialização que congestiona os nossos tribunais!**

# *Superior Tribunal de Justiça*

Nesses termos, Senhores Ministros, ratifico o voto que já proferi.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.882.934 - SP (2020/0165600-7)**

**VOTO-VOGAL**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES:** Conforme relatado pelo Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, trata-se de Recurso Especial, interposto pela UNIÃO, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONEXÃO. FEITO SENTENCIADO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. AÇÃO ORDINÁRIA. EXIGÊNCIA DE PASSE LIVRE EM PEDÁGIOS DO TERRITÓRIO NACIONAL A AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO E AOS AGENTES DE HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO. ART. 34, DEC. FED. Nº 4.552/2002. AUSÊNCIA DE SUPEDÂNEO LEGAL.

- Não se conhece da remessa oficial, à vista do disposto no artigo 475, § 2º, do CPC/73, vigente à época em que foi proferida a sentença.

- O pleito versa questão relativa à suposta inconstitucionalidade do artigo 34 do Decreto Federal nº 4.552/2002, o qual determina concessão de passe livre em pedágios nas estradas nacionais aos auditores-fiscais do trabalho e agentes de higiene e segurança do trabalho.

- A penalidade indicada nos autos de infração juntados ao presente feito foi aplicada em razão da não concessão de passe livre em pedágio a auditor-fiscal do trabalho e tem fundamento nos artigos 630, § 5º, da CLT e 34 do Decreto Federal nº 4.552/2002. Assim, não procede a alegação de incompetência da Justiça Federal para o julgamento da causa, porquanto o feito não se enquadra no disposto no inciso VII do artigo 114 da CF, como quer fazer crer a apelante, eis que não tem relação com penalidade administrativa imposta ao empregador pelo órgão de fiscalização de trabalho.

- No que tange à alegação de nulidade em razão de conexão, a Súmula nº 235 do STJ (a conexão não determina a reunião de processos, se um deles já foi julgado) e a jurisprudência já assentaram que, quando um processo já foi julgado, não mais se cogita de conexão. Logo, considerado que o presente feito já foi sentenciado, não cabe mais a perquirição acerca da existência de conexão. Destarte não subsiste a preliminar aduzida.

- A tese de que o feito tem identidade de causa de pedir com o mandado de segurança nº 2004.61.08.008246-0 tecnicamente está relacionada ao conceito de litispendência, que também inexistente na espécie, pois conforme consignado pelo juízo a quo, na impetração discute-se a possibilidade de recorrer das sanções administrativas aplicadas sem o recolhimento da multa ou de parte dela e, no presente pleito, a causa de

pedir se consubstancia na arguição de inconstitucionalidade da norma referida que impôs a multa, em relação à qual se pretende a repetição de indébito.

- O Decreto nº 4.552/2002, que trata do regulamento da inspeção do trabalho, no artigo 34, previu a concessão de passe livre pelas concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito aos auditores-fiscais do trabalho e aos agentes de higiene e segurança, com fundamento no disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal. No entanto, o referido dispositivo da CLT que dá embasamento ao decreto regulamentar não previu o benefício do passe livre nos pedágios cobrados pelas concessionárias de rodovias no território nacional. Portanto, é inviável a exigência de passe livre nos pedágios administrados pela autora, ante a ausência de previsão legal. Conseqüentemente, as multas aplicadas sob esse fundamento ferem o princípio da legalidade. Assim, está configurada a ilegalidade da citada norma.

- A alegação de que se trata de decreto autônomo não merece subsistir, porquanto a matéria sobre a qual dispõe não está arrolada no artigo 84, inciso V, letras *a* e *b* da CF. A interpretação dada pela apelante de que versa acerca de organização e funcionamento da administração federal não deve prevalecer, na medida em que a norma interfere na esfera administrativa do Estado-Membro, o que é inadmissível quando ausente supedâneo legal.

- A argumentação de que a concessão de passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria profissional, mas tão-somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, não é hábil a validar a norma eivada de ilegalidade. Assim, está claro que a norma regulamentar extrapolou os limites da lei o que não se admite no direito pátrio.

- Remessa oficial não conhecida. Preliminares rejeitadas. Apelação desprovida" (fls. 582/584e).

A UNIÃO sustenta, em seu Recurso Especial, ofensa aos arts. 630, § 5º, da CLT, 34 do Decreto 4.552/2002 e 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002. Para tanto, alega, em síntese, que:

"(...) deve-se reputar manifestamente infundada a assertiva segundo a qual o artigo 34 do Decreto nº 4552/2002 padeceria de vício de inconstitucionalidade. De fato, não se pode perder de vista que, a teor do disposto no artigo 84, inciso VI da CF/88, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República tem competência privativa para dispor, mediante decreto, a respeito da organização e funcionamento da administração

# Superior Tribunal de Justiça

federal.

Ora, a concessão do passe livre não visa apenas beneficiar uma determinada categoria funcional, mas tão somente viabilizar o regular exercício da fiscalização do trabalho, concebida como verdadeiro serviço público em defesa do trabalhador" (fl. 591e).

Iniciado o julgamento, o Relator, Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, proferiu voto, negando provimento ao Recurso Especial.

O Ministro HERMAN BENJAMIN pediu vista antecipada dos autos e apresenta voto divergindo do Relator, para dar provimento ao Recurso Especial.

Pedindo vênua à divergência, acompanho integralmente o Relator, para negar provimento ao Recurso Especial.

Com efeito, a norma questionada pelo autor da ação, art. 34 do Decreto 4.552/2002, assim prevê:

"Art. 34. As empresas de transportes de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, **bem como as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho**, no território nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.

Parágrafo único. O passe livre a que se refere este artigo abrange a travessia realizada em veículos de transporte aquaviário".

No entanto, o art. 630, § 5º, da CLT prevê, apenas, que:

"Art. 630. Nenhum agente da inspeção poderá exercer as atribuições do seu cargo sem exhibir a carteira de identidade fiscal, devidamente autenticada, fornecida pela autoridade competente.

§ 5º - No território do exercício de sua função, **o agente da inspeção gozará de passe livre nas empresas de transportes, públicas ou privadas**, mediante a apresentação da carteira de identidade fiscal".

Nesse contexto, tal como decidido pelas instâncias ordinárias e destacado no voto do Relator:

"(...) sob pena de chancelar indevida exorbitância do poder regulamentar, mostra-se descabida interpretação extensiva que iguale passe livre nas empresas de transporte com livre passagem nas praças de pedágios.

Tais ações – usar o transporte coletivo ou cruzar uma praça de pedágio

# Superior Tribunal de Justiça

–, embora tenham como objetivo final verificar o cumprimento da legislação trabalhista, são completamente diferentes entre si”.

Além disso, entendo que o art. 11, parágrafo único, da Lei 10.593/2002, citado pelo Ministro HERMAN BENJAMIN também não possui comando apto a validar a legalidade do Decreto impugnado. Com efeito, referido dispositivo legal contém a seguinte redação:

"Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego;

II - a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, visando a redução dos índices de informalidade;

III - a verificação do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, objetivando maximizar os índices de arrecadação;

IV - o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores;

V - o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

VI - a lavratura de auto de apreensão e guarda de documentos, materiais, livros e assemelhados, para verificação da existência de fraude e irregularidades, bem como o exame da contabilidade das empresas, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 17 e 18 do Código Comercial.

VII - a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos decorrentes da cota-parte da contribuição sindical urbana e rural. Parágrafo único. **O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização**".

Assim, penso que o referido dispositivo legal, ao prever, genericamente, que o Poder Executivo irá regulamentar as atribuições dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, não contém comando apto a impor a concessão, pelas "**concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito**", "**passage livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho**".

Igualmente, penso ser inaplicável ao caso, **data venia**, o art. 11, **b**, da Convenção 81 da OIT, como afirma o Ministro HERMAN BENJAMIN. Com efeito, tal diploma prevê que:

"Art. 11 - **A autoridade competente tomará as medidas necessárias**

**no sentido de fornecer aos inspetores de trabalho:**

b) facilidades de transporte necessário ao exercício de suas funções quando não existirem facilidades de transporte apropriado. **A autoridade competente tomará as medidas necessárias no sentido de indenizar os inspetores de trabalho de todas as despesas acessórias necessárias ao exercício de suas funções".**

Com efeito, trata-se de comando dirigido à autoridade competente, que deverá promover as medidas necessárias no sentido de fornecer aos inspetores de trabalho "facilidades de transporte", seja editando leis concedendo o pretendido passe livre ou tomando **"as medidas necessárias no sentido de indenizar os inspetores de trabalho de todas as despesas acessórias necessárias ao exercício de suas funções"**.

Quanto ao ponto, oportuna a observação contida no voto do Relator, no sentido de que:

"(...) não se antevê dificuldades para a Administração Pública firmar convênio com as empresas que exploram rodovias concedidas para que permitam livre passagem aos veículos de serviço destinados à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista; ou então, indenizar o Auditor-Fiscal que eventualmente tenha que usar veículo particular passar por praças de pedágio no exercício de seu cargo, mediante procedimento administrativo de baixa complexidade".

Ante o exposto, sem embargo da importância do trabalho executado pelos Auditores do Trabalho, peço a mais respeitosa vênua à divergência e acompanho o Relator, Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, para negar provimento ao Recurso Especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0165600-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.882.934 / SP**

Números Origem: 00061685620054036100 200561000061681

PAUTA: 18/10/2022

JULGADO: 18/10/2022

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
PROCURADORES : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -  
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Retirado de Pauta por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0165600-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.882.934 / SP**

Números Origem: 00061685620054036100 200561000061681

PAUTA: 18/10/2022

JULGADO: 09/05/2023

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ELTON GHERSEL**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE           : UNIÃO  
RECORRIDO            : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
PROCURADORES       : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
                              DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
                              PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -  
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0165600-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.882.934 / SP**

Números Origem: 00061685620054036100 200561000061681

PAUTA: 05/09/2023

JULGADO: 05/09/2023

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
PROCURADORES : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -  
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0165600-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.882.934 / SP**

Números Origem: 00061685620054036100 200561000061681

PAUTA: 05/09/2023

JULGADO: 12/09/2023

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
PROCURADORES : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -  
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr(a). **MARCIO PEREIRA DE ANDRADE**, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao recurso especial, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin."

Aguardam a Sra. Ministra Assusete Magalhães e o Sr. Ministro Francisco Falcão.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0165600-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.882.934 / SP**

Números Origem: 00061685620054036100 200561000061681

PAUTA: 17/10/2023

JULGADO: 17/10/2023

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
PROCURADORES : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -  
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0165600-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.882.934 / SP**

Números Origem: 00061685620054036100 200561000061681

PAUTA: 17/10/2023

JULGADO: 07/11/2023

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
PROCURADORES : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -  
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, divergindo do Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao recurso especial, pediu vista regimental dos autos o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Aguardam a Sra. Ministra Assusete Magalhães e o Sr. Ministro Francisco Falcão.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0165600-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.882.934 / SP**

Números Origem: 00061685620054036100 200561000061681

PAUTA: 21/11/2023

JULGADO: 05/12/2023

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
PROCURADORES : MARTINA LUISA KOLLENDER - SP107329  
DÉBORA SAMMARCO MILENA - SP107993  
PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT - SP330619A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -  
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista regimental do Sr. Ministro-Relator, ratificando o voto anteriormente proferido, negando provimento ao recurso especial, a ratificação de voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, dando provimento ao recurso, os votos da Sra. Ministra Assusete Magalhães e do Sr. Ministro Francisco Falcão, acompanhando o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, a Turma, por maioria, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Vencido o Sr. Ministro Herman Benjamin."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães e o Sr. Ministro Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela, nos termos do art. 162, § 4º, do RISTJ.