

TRABALHO ESCRAVO: EFEITOS DA ABSOLVIÇÃO CRIMINAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO E NA LISTA SUJA

Rosália Ferreira Pinto¹

1. Introdução. 2. Fundamentos do Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. 3. Independência das esferas administrativa, civil e penal. 4. Efeitos da absolvição criminal no processo administrativo que apura o ilícito de exploração de mão de obra análoga à de escravo. 5. Repercussões práticas sobre a lista suja. 6. A atuação da DETRAE na construção de precedentes. 7. Conclusão. Referências.

RESUMO

O ordenamento jurídico atinente ao Direito Administrativo sancionador apresenta lacunas no tocante às repercussões administrativas da absolvição do crime de submissão de trabalhador à condição análoga à de escravo, o que acarreta divergentes posicionamentos sobre o tema. O presente trabalho se destina a pesquisar em quais hipóteses e condições uma absolvição criminal pode acarretar o efeito de promover a exclusão do empregador da lista suja do trabalho escravo, incluindo os efeitos sobre os autos de infração lavrados. Após breve introdução, o segundo capítulo aborda os fundamentos do Cadastro de empregadores à luz dos diplomas legais vigentes, bem como sua natureza jurídica. O terceiro capítulo analisa a independência entre as diferentes instâncias de responsabilização, regra geral do direito sancionador. O quarto capítulo tem por objetivo esclarecer em quais hipóteses uma absolvição na seara criminal pode interferir no processo administrativo. Em seguida, analisa-se as repercussões práticas da absolvição criminal na lista suja, bem como a atuação da DETRAE na criação de precedentes que envolvem o tema objeto deste estudo.

Palavras-chave: trabalho escravo. lista suja. absolvição criminal. condenação administrativa.

1 INTRODUÇÃO

O Cadastro de empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à de escravo, popularmente conhecido como “lista suja”, é um dos

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera-Uniderp.

instrumentos mais importantes no combate à escravidão no Brasil. Em termos simples, o Cadastro é o ato administrativo que dá publicidade ao resultado final de ações fiscais nas quais consta lavratura de auto de infração motivado por submeter trabalhador à condição análoga à de escravo, após o devido processo legal administrativo.

Paralelamente, o Cadastro é um instituto muito questionado, uma vez que as empresas incluídas na lista, além de terem sua marca associada ao trabalho escravo, sofrem restrições no acesso às linhas de crédito dos bancos estatais. Logo, os sujeitos que constam da lista se utilizam das mais variadas medidas jurídicas para pleitear sua exclusão. Os fundamentos das referidas medidas são diversos e, dentre estes, destacam-se as teses fundamentadas na absolvição na seara criminal.

A improcedência da pretensão punitiva na esfera criminal, quando colidente com a decisão administrativa sancionadora da conduta de submissão de trabalhador à condição análoga à de escravo, é questão que não pode ser absolutamente desconsiderada. O ordenamento jurídico atinente ao Direito Administrativo sancionador, no âmbito da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, é lacunoso no tocante às repercussões administrativas, em especial na lista suja, da absolvição do crime previsto no artigo 149 do Código Penal, o que gera insegurança jurídica sobre o tema e necessidade de um maior aprofundamento.

Nesse cenário, o presente trabalho se destina a pesquisar em quais hipóteses e condições a absolvição criminal pode acarretar efeitos sobre a sanção administrativa e sobre o Cadastro de empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à de escravo, servindo também como fonte de pesquisa para solução de demandas que envolvem o tema.

2 FUNDAMENTOS DO CADASTRO DE EMPREGADORES QUE TENHAM SUBMETIDO TRABALHADORES A CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO

Inicialmente, oportuno consignar que o Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, enquanto instrumento essencial no combate ao trabalho escravo, possui amparo jurídico em diversos normativos existentes.

No âmbito constitucional, a dignidade humana constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil dispostos no artigo 1º da Constituição. A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades e a promoção do bem de todos, sem discriminação, estão entre os objetivos da ordem constitucional, nos termos do artigo 3º, incisos I, III e IV.

Destaca-se ainda o Título II da Lei Maior, dedicado exclusivamente aos direitos fundamentais, dentre os quais se encontram os direitos sociais e de caráter trabalhista. Soma-se a isso o princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, que possui intrínseca relação com a publicação da lista, conforme será explicado a seguir.

Ilustrando o exposto, destaca-se o seguinte trecho do juiz do trabalho João Humberto Cesário:

Assim, observado o imbróglio, é iniludível que a produção de um “cadastro administrativo”, no qual são inseridos os empregadores que “reduzem trabalhadores a condição análoga à de escravo”, usado como “critério de financiamento público da atividade produtiva privada”, não está a ferir, de modo algum, o princípio da reserva legal, estando antes a implementar, concretamente, tanto no plano prático quanto no ético, os mais sagrados valores constitucionais².

No âmbito do direito internacional, o Brasil vinculou-se a diversos compromissos no sentido de erradicar o trabalho escravo, já tendo sido, inclusive, condenado por omissão pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2016, no caso dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde³. A Corte considerou que o Estado incorre em responsabilidade internacional nos casos em que, existindo discriminação estrutural histórica, não adota medidas específicas de proteção aos grupos vulneráveis suscetíveis, em razão da situação socioeconômica, a se tornarem vítimas dos delitos relacionados à escravidão⁴.

² CESÁRIO, João Humberto. Legalidade e conveniência do cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas às de escravo – Compreendendo a “lista suja”. Rev. TST, Brasília, vol. 71, nº 3, set/dez 2005, disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/3793/004_cesario.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 29 jul. 2020.

³ Inteiro teor da decisão: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf> Acesso em: 28 jun. 2020.

⁴ STF: Boletim de jurisprudência internacional. Trabalho Escravo. Dezembro 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaPesquisasFavoritas/anexo/TrabalhoEscravoJurisprudnciaInternacional.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2020.

Dentre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sem prejuízo de outros instrumentos, destacam-se as Convenções da OIT nº 29 e nº 105, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção sobre Escravatura de 1926 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), normas compatíveis com a Carta Constitucional de 1988, contendo dispositivos que preveem a adoção imediata de medidas de qualquer natureza (legislativas ou não) necessárias para a erradicação do trabalho escravo, dentre as quais destaca-se a publicação do Cadastro.

A despeito de tudo isso, não se pode olvidar que o tema oferece um debate que envolve um choque entre princípios constitucionais que tutelam, por um lado, os valores sociais do trabalho e a dignidade humana do trabalhador e, por outro lado, a livre iniciativa e o direito de propriedade. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 509, protocolada em 26 de janeiro de 2018 pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) no Supremo Tribunal Federal (STF) para questionar a constitucionalidade do Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, o referido choque constitucional foi abordado.

Na petição inicial, a ABRAINC dedicou um capítulo sobre os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, no qual, após discorrer sobre as dificuldades de se empreender no Brasil e a importância do pleno emprego, apresenta a tese de que nenhum princípio constitucional é absoluto, nem mesmo a dignidade humana. Destaca que a promoção do bem social é alcançável com a observância simultânea dos princípios da dignidade humana, da livre iniciativa e dos valores sociais do trabalho que se harmonizam e se complementam.

De fato, nenhum princípio constitucional é absoluto. A ordem econômica possui como fundamentos a valorização do trabalho e a livre iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, consoante o artigo 170 da Constituição Federal (CF). Por serem princípios constitucionais, tanto a livre iniciativa quanto a valorização do trabalho humano têm a mesma hierarquia, não havendo prevalência de um sobre outro.

Assim, a livre iniciativa deve ser ponderada para se harmonizar com a valorização do trabalho humano, princípio que se manifesta em regras e medidas

restritivas impostas pelo Estado ao empregador flagrado explorando mão de obra escrava. Vale destacar que a propriedade, apesar de ser um direito fundamental, deve ser exercida nos limites de sua função social, por determinação constitucional.

E o sujeito que explora sua atividade econômica submetendo trabalhadores a condições análogas à de escravo ultrapassa os limites do seu direito individual, pratica conduta que representa justamente a negação da valorização social do trabalho e das finalidades da ordem econômica, atingindo toda a coletividade, em sentido contrário à existência digna e à busca do bem-estar e da justiça social.

Nesse contexto, verifica-se que a submissão de trabalhador a condições análogas à de escravo, além de atingir a classe trabalhadora, viola também o direito de concorrência, por representar *dumping social* entre empresas de um mesmo segmento, permitindo que empregadores que se utilizam de trabalho análogo ao de escravo possam, de maneira desleal, oferecer produtos ou serviços a preços menores do que aqueles que mantêm suas relações de trabalho hípidas e regulares.

Sem pretender esgotar o debate, vale destacar trecho de decisão recente, proferida em 16 de setembro de 2020, pelo Exmo. Sr. Ministro Edson Fachin, nos autos da ADPF nº 509:

Para finalizar, também não há qualquer mácula aos princípios constitucionais que exortam os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Como bem asseverou a Procuradoria-Geral da República em seus memoriais, “ O cadastro é medida que se insere entre as mais importantes políticas de Estado para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo no país, dando concretude ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CRFB/88); aos fundamentos da República Federativa do Brasil da “cidadania”, da “dignidade da pessoa humana” e dos “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (art. 1º, II a IV); aos objetivos fundamentais de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º) e ao princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, II) ”. Portanto, não se trata de violação de quaisquer preceitos fundamentais, mas sim da sua efetiva concretização, a inserir o Brasil em quadro de medidas normativas das mais avançadas no combate ao labor em condições análogas à de escravidão.

Vale ainda destacar o excerto abaixo de decisão proferida pelo Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio de Mello, relator da ADPF nº 509:

A quadra vivida reclama utilização irrestrita das formas de combate a práticas análogas à escravidão. No ápice da pirâmide das normas jurídicas, está a Constituição Federal, submetendo a todos indistintamente, ou seja, pessoas naturais e jurídicas, de direito privado e público, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Dela extrai-se, como fundamentos da República Federativa do Brasil, a teor do artigo 1º, a dignidade da pessoa humana, cujo núcleo é composto pela proibição de instrumentalização do indivíduo, e valores sociais do trabalho. A observação justifica-se ante a necessidade de ter-se avanço, e não retrocesso, civilizacional. A implementação do ato atacado volta-se a realizar direitos inseridos no principal rol das garantias constitucionais.

No que tange ao âmbito infraconstitucional, destaca-se a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que prevê em seu artigo 8º, o exercício da transparência ativa por parte da Administração:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Diante do evidente interesse público na publicação do resultado das ações fiscais de combate ao trabalho escravo, o Poder Executivo regulamentou as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Atualmente, encontra-se vigente a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH Nº 4, de 11/05/2016⁵, da qual merece destaque o seguinte trecho:

Art. 2º (...)

§ 1º A inclusão do empregador somente ocorrerá após a prolação de decisão administrativa irrecurável de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal em razão da constatação de exploração de trabalho em condições análogas à de escravo.

§ 2º Será assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho de constatação de trabalho em condições análogas à de escravo, na forma dos art. 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e da Portaria MTPS nº 854, de 25 de junho de 2015.

Como se observa, o requisito essencial para inclusão do nome do empregador no Cadastro é a existência prévia de decisão administrativa irrecurável de procedência

⁵ Vale registrar que esta Portaria teve sua constitucionalidade questionada no STF, por meio da ADPF nº 509, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio de Mello. Em julgamento proferido em 16 de setembro de 2020, foi confirmada a constitucionalidade do ato impugnado.

do auto de infração lavrado em razão da constatação da exploração de trabalho em condições análogas à de escravo, mediante o devido processo legal administrativo, em que seja efetivamente assegurado ao administrado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Vale ainda destacar que a permanência de cada empregador se dá por tempo determinado, havendo atualização semestral do Cadastro. Para fins de exclusão da lista, após realizado monitoramento pela Inspeção do Trabalho por dois anos e, não configurada reincidência, é devida a exclusão do empregador, consoante o disposto no artigo 3º da Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH Nº 4, de 11/05/2016.

Ainda sobre a exclusão de empregadores do Cadastro, observa-se que a citada Portaria se limita a prever a hipótese de decurso do prazo de dois anos, sendo omissa sobre os efeitos da absolvição do crime previsto no artigo 149 do Código Penal. Do mesmo modo, a Instrução Normativa nº 139, de 22 de janeiro de 2018, da Secretaria de Inspeção do Trabalho e demais normativos vigentes no âmbito administrativo, não oferecem qualquer previsão sobre os impactos no processo administrativo e no Cadastro do trabalho escravo de eventual sentença absolutória criminal.

Nesse contexto, antes de adentrar no tema objeto deste estudo, torna-se essencial, para a presente pesquisa, analisar a natureza jurídica do Cadastro.

Uma corrente⁶ sustenta tratar-se de ato administrativo punitivo, uma vez que imputa aos sujeitos nele inscritos a pecha de escravagistas, com a imposição de consequências de ordem moral e financeira, com destaque para aquelas previstas na Portaria do Ministério da Integração Nacional nº 1.150 de 18/11/2003 e Resolução nº 3876 de 2010 do Banco Central do Brasil, as quais determinam aos agentes financeiros que se abstenham de conceder financiamentos a pessoas físicas e jurídicas inscritas no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo.

Em consequência disto, os adeptos desta tese alegam que a inclusão na lista, mesmo após a decisão final definitiva do auto de infração motivado por submeter trabalhador a condição análoga à escravidão, mediante o devido processo legal administrativo, exige uma segunda oferta de ampla defesa e contraditório, a fim de

⁶ Essa tese foi sustentada na petição inicial da ADPF nº 509.

discutir, especificamente, a inclusão ou não do empregador no Cadastro. No seu entender, a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH Nº 4, de 11/05/2016, institui punição aos administrados sem qualquer amparo legal e sem prever contraditório, o que violaria os princípios da reserva legal, da separação de poderes e do devido processo legal.

Todavia, acredita-se ser mais acertada a tese de que a inclusão no Cadastro não tem natureza jurídica de sanção. Nos termos do artigo 68 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, as sanções administrativas “terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou não fazer”, situação na qual não se enquadra a publicação da lista suja.

O Cadastro administrativo do trabalho escravo, embora possa ter repercussões sociais e em outros órgãos, não tem natureza jurídica de sanção. Os possíveis efeitos da inclusão da lista decorrem da reprovação social da conduta de submeter um ser humano a condições análogas à escravidão. Mas a publicidade do Cadastro deve ser considerada como mero ato administrativo enunciativo⁷ que atesta e dá publicidade ao resultado de procedência do auto de infração.

Em conformidade com o aludido artigo 68 da Lei nº 9.784/1999, a sanção administrativa que pune a submissão de trabalhador a condição análoga à de escravo é constituída pelas multas pecuniárias decorrentes dos autos de infração, ao passo que o Cadastro é o mero exercício de transparência ativa, ou seja, é o ato que publica, independente de requerimentos, o resultado daquela sanção pecuniária, após o devido processo legal destinado a apurar a responsabilidade administrativa do empregador sobre os fatos apurados.

Por conseguinte, não há que se falar em renovação do contraditório e da ampla defesa, os quais são ofertados no âmbito da impugnação da autuação. Do mesmo modo, uma vez que o Cadastro não institui sanção, não há que se falar que a imposição de multa administrativa e a inclusão na lista suja acarretam dupla punição pelo mesmo fato ou *bis in idem*, argumento comumente usado pelos empregadores para solicitar sua exclusão.

⁷ “Ato enunciativo é aquele pelo qual a Administração apenas atesta ou reconhece determinada situação de fato ou de direito. (...) Eles exigem a prática de um outro ato administrativo, constitutivo ou declaratório, este sim produtor de efeitos jurídicos”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 30ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 268.

A Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) já se manifestou na mesma linha, dispondo que a publicação do Cadastro administrativo do trabalho escravo não tem natureza jurídica de sanção. Sobre o tema, destaca-se o trecho abaixo da nota informativa nº 33/2018/DETRAE/SIT, proferida nos autos do processo administrativo nº 46268.003844/2017-29:

8. Concluído todo o trâmite processual, a inclusão do nome do empregador no Cadastro é mero consectário lógico da confirmação final de responsabilidade administrativa no processo decorrente do auto de infração lavrado pela constatação de trabalho em condições análogas às de escravo. Não há qualquer conteúdo decisório no ato de publicação dos nomes no Cadastro, tratando-se de ato vinculado e automático, de mera execução material, previsto expressamente na Portaria Interministerial nº 4/2016, que simplesmente constata o advento da decisão administrativa final de procedência do auto de infração lavrado.

9. Em outros termos, a inclusão no Cadastro de Empregadores significa simplesmente o exercício de transparência ativa exercido pela Administração, consoante o princípio constitucional da publicidade. E em nível infraconstitucional, sustenta-se na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que em seu art. 8º obriga o governo brasileiro a fornecer informações de interesse público, independente de requerimentos.

Corroborando o exposto, vale destacar a manifestação da ilustre Raquel Dodge, enquanto Procuradora-Geral da República, nos autos da ADPF nº 509:

A Portaria Interministerial 4/2016, assim como aquelas que a antecederam, apenas regulamenta a publicização do resultado de procedimentos administrativos praticados em defesa de direitos humanos e de proteção do interesse público e estipula instruções para execução de normas internacionais integradas à ordem jurídica interna. Diferentemente do que alega a requerente, as portarias questionadas não restringem direitos nem impõem sanções administrativas, muito menos sem base legal.

(...)

A Portaria Interministerial 4/2016 (assim como as demais impugnadas já revogadas) nada mais é do que instrumento administrativo concebido para dar concretude aos princípios constitucionais da publicidade, da transparência da ação governamental e do acesso à informação, a que se referem os arts. 37–caput e 5.º–XIV e XXXIII da Constituição. Por meio dela, diante da gravidade das práticas que reduzem trabalhadores a condições análogas à de escravo, os Ministros de Estado competentes deliberaram consolidar ações estatais e divulgá-las para conhecimento público, dado o interesse coletivo e geral das informações, como prevê a Carta Magna. Observadas as peculiaridades de cada situação, cuida-se de iniciativa similar à de divulgação de informações de interesse público no Portal da Transparência, mantido pelo Poder Executivo por meio da Controladoria-Geral da União. O dever de transparência, em boa hora, passou a ser objeto de normatização legal própria com a promulgação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Observa-se ainda que a Portaria Interministerial nº 4/2016 não inovou no ordenamento jurídico, apenas instituiu instruções para a efetivação do compromisso assumido pelo Brasil no sentido de adotar medidas de qualquer natureza para a erradicação do trabalho escravo, o que inclui a publicidade ativa dos resultados de autos de infração que tratam do tema, independente de requerimentos por parte dos administrados, conforme determina a Lei de Acesso à Informação.

E, com a devida vênia dos entendimentos contrários, não há qualquer irregularidade na publicação do Cadastro, pois não há previsão legal de sigilo ou censura quanto ao conteúdo das autuações lavradas por auditores-fiscais do trabalho, ao mesmo tempo em que é de interesse público a divulgação proativa de dados sobre resultados das ações fiscais destinadas a combater a escravidão.

3 INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL

A fim de investigar os efeitos no processo administrativo e na lista suja da absolvição do crime previsto no artigo 149 do Código Penal, é preciso estudar a relação entre as diferentes esferas sancionadoras. Isto porque a prática de um ato ilícito pode ensejar, simultaneamente ou não, a aplicação de sanções de ordem civil, administrativa e criminal.

Carvalho Filho⁸ nos ensina que as sanções diferem entre si pela natureza da norma ofendida. Se é a norma penal a violada, o efeito será a aplicação de sanção penal. Se alguém vulnera o dever de não causar prejuízo a outrem, e mesmo assim o faz, terá responsabilidade civil e se sujeitará à aplicação de sanção civil, no caso, será ele condenado a reparar os prejuízos que causou. O mesmo se passa com a sanção administrativa, que é tratada no artigo 68 da lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Havendo comportamento que viole norma administrativa, o infrator terá responsabilidade e se sujeitará à aplicação de sanção administrativa. Adiante, Carvalho Filho⁹ menciona a hipótese em que o indivíduo infrator está sujeito a duas

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 347 e 348.

⁹ Idem.

ou mais sanções de diversa natureza. É o caso da exploração da mão de obra análoga à de escravo.

A submissão de trabalhador a condições análogas à de escravo é um ato que pode ensejar a responsabilização civil, penal e administrativa do empregador. Sobre esse tema, há teses no sentido de que a absolvição do infrator do delito previsto no artigo 149 do Código Penal ou o arquivamento do inquérito respectivo acarretam a improcedência do auto de infração lavrado por auditor-fiscal do trabalho e a consequente exclusão do empregador do Cadastro regulado pela Portaria Interministerial nº 4/2016. Todavia, esse entendimento precisa ser analisado com cautela, pois a regra vigente é a da independência das esferas administrativa, civil e penal.

O artigo 935 do Código Civil dispõe acerca do princípio da independência relativa das instâncias, que também é previsto no Código de Processo Penal, em seus artigos 66 e 67. Na seara administrativa, é oportuno transcrever o disposto no artigo 4º da Instrução Normativa nº 139, de 22 de janeiro de 2018:

Art. 4º. A constatação na esfera administrativa de trabalho em condição análoga à de escravo por Auditor-Fiscal do Trabalho e os atos dela decorrentes são competências legais da Inspeção do Trabalho, pelo que independem de prévio reconhecimento no âmbito judicial.

Importante atentar-se para o fato de que não se deve confundir as diferentes instâncias de responsabilização quando decorrentes de condutas que possam, em tese, caracterizar a prática tanto de crime quanto de infração administrativa, pois é perfeitamente possível que seja configurada uma infração administrativa e ao mesmo tempo não seja considerada a prática de um crime.

E não poderia ser diferente, pois as esferas de responsabilização de um indivíduo estão sujeitas a regimes jurídicos diversos, autônomos, com efeitos e sanções específicos, que impõem tratamentos desiguais justificados, conforme ilustra a doutrina abaixo, de Fábio Medina Osório:

A unidade (parcial) impõe traços em comum e umas mínimas garantias, mas as diferenças impõem tratamentos desiguais justificados, desenvolvimento de princípios próprios do Direito Administrativo Sancionador, que é, antes de tudo, direito administrativo por excelência, até porque já não se discute que

ilícitos penais e administrativos se encontram debaixo de regimes jurídicos, em sua maior parte, distintos¹⁰.

Portanto, a regra geral vigente é a da incomunicabilidade entre as diversas instâncias de responsabilização, inclusive no tocante às sanções previstas para os empregadores flagrados explorando mão de obra análoga à de escravo.

4 EFEITOS DA ABSOLVIÇÃO CRIMINAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE APURA O ILÍCITO DE EXPLORAÇÃO DE MÃO DE OBRA ANÁLOGA À DE ESCRAVO

Conforme tratado no tópico anterior, a regra geral é a da incomunicabilidade entre as instâncias. E assim deve ser, pois ao auditor-fiscal do trabalho cabe a apuração das irregularidades trabalhistas, o que, conseqüentemente, atrai a prerrogativa de constatar o ilícito de trabalho análogo ao de escravo na esfera administrativa e adotar os procedimentos legais de resgate e autuação, o que se infere das disposições constantes do artigo 11 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e o artigo 2º-C da Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Acerca da lavratura do auto de infração no âmbito da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, dispõe o artigo 25 da Instrução Normativa nº 139, de 22 de janeiro de 2018:

Art. 25. Quando o Auditor-Fiscal do Trabalho identificar a ocorrência de uma ou mais hipóteses previstas nos incisos I a V do art. 6º, deverá lavrar auto de infração conclusivo a respeito da constatação de trabalho em condição análoga à de escravo, descrevendo de forma circunstanciada os fatos que fundamentaram a caracterização.

§ 1º. O Auto de infração de que trata o caput deste artigo será capitulado no artigo 444 da Consolidação das Leis do Trabalho, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa em todas as instâncias administrativas.

§ 2º. No auto de infração lavrado deverão ser identificados e enumerados os trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo.

Conforme disposto no Capítulo anterior, em regra, a constatação na esfera administrativa de trabalho em condição análoga à de escravo e os atos dela decorrentes são competências legais da Inspeção do Trabalho e independem de

¹⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador, 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 155.

prévio reconhecimento no âmbito judicial. A despeito disto, há situações em que uma decisão judicial pode possuir efeitos de interferir no auto de infração lavrado por submissão de trabalhador à condição análoga à de escravo e, conseqüentemente, no Cadastro de empregadores.

Como exceção à regra da incomunicabilidade entre as instâncias, a doutrina e a jurisprudência apontam as hipóteses de absolvição criminal motivada por comprovação de inexistência de materialidade ou de negativa de autoria. Sobre o tema, vale destacar as lições de Hely Lopes Meirelles, ao analisar a responsabilidade civil, penal e administrativa do servidor público:

A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e civil quando ficar decidida a inexistência do fato ou a não autoria imputada ao servidor, dada a independência das três jurisdições. A absolvição na ação penal, por falta de provas ou ausência de dolo, não exclui a culpa administrativa e civil do servidor público, que pode, assim, ser punido administrativamente e responsabilizado civilmente¹¹.

Há precedentes no Supremo Tribunal Federal que corroboram o entendimento acima exposto, no sentido de que as instâncias civil, penal e administrativa são independentes, sem que haja interferência recíproca entre seus respectivos julgados, ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria, conforme excerto abaixo¹²:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. 1. Não caracterizada a suspeição da presidente da comissão processante uma vez que não restou provada a ocorrência de nenhuma das hipóteses do art. 20 da Lei 9.784/1999, tampouco atuação parcial da servidora pública. 2. A nomeação de defensor dativo, diante da relutância do interessado e de seu advogado devidamente intimados em apresentar defesa, não caracteriza nenhum vício. 3. Não corre o prazo prescricional enquanto perdurar ordem judicial de sobrestamento do processo administrativo. 4. Ressalvadas as hipóteses de absolvição pelo reconhecimento categórico de inexistência de materialidade ou de negativa de autoria, a decisão penal não interfere automaticamente na esfera administrativa. 5. Ausência de demonstração, no caso concreto, de razões para superação do entendimento da autoridade administrativa, que reconheceu atuação dolosa causadora de prejuízo ao erário por parte do agravante. 6. Agravo a que se nega provimento. STF, RMS 32584 AgR,

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p.616.

¹² Outros precedentes do STF no mesmo sentido: MS 21545, Relator(a): Min. Moreira Alves, Julgamento: 11/03/1993, HC 147576 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24/08/2018.

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 16/10/2017.

Por todo o exposto, é possível afirmar que uma decisão judicial poderá repercutir na esfera administrativa quando ocorrerem as hipóteses de absolvição criminal do delito de submissão à condição análoga à de escravo motivada por comprovação de inexistência do fato ou de negativa de autoria, situações previstas no artigo 386, incisos I e IV do Código de Processo Penal.

Explicando essas hipóteses com maiores detalhes, destaca-se o seguinte trecho do artigo de João Lopes¹³:

A orientação da Corte Suprema se sustenta em duas premissas bem simples, garantidoras da autonomia das decisões administrativas, que vale a pena serem realçadas:

- a) Inexistência Material do Fato significa com clareza meridiana que o evento em que se fundamentaram a sindicância administrativa, o inquérito policial, o processo administrativo e o processo criminal, simplesmente foi produto de grande equívoco e não possui tipicidade disciplinar nem penal.
- b) Negativa de Autoria há que ser entendida como comprovação de inocência, que é bem diferente de não constatação de culpa. Importa dizer que o outrora sindicado, indiciado, denunciado, acusado e condenado em primeira instância também fora objeto de engano dessas instâncias anteriores, em possível situação de erro judiciário, de que se procura justamente redimir, com a inadmissão de qualquer resquício de responsabilidade sobre o evento típico e antijurídico que em verdade aconteceu, mas que por intervenção salomônica não lhe deve ser imputado. Enfim, a presente discussão reside na inteligência de que a existência da prova de não participação de alguém em fato criminoso é aberrantemente diferente da insuficiência de evidências para comprová-lo. Igualmente é indubitoso que a inexistência material do fato imputado irá eximir qualquer pessoa de responsabilização penal ou administrativa, o que nem se deve discutir, por razões elementares de lógica jurídica.

5 REPERCUSSÕES PRÁTICAS SOBRE A LISTA SUJA

As considerações desenvolvidas no Capítulo anterior apontam no sentido de que a decisão judicial que absolver o empregador do crime de redução à condição análoga à de escravo poderá acarretar a improcedência do auto de infração lavrado por este motivo e, conseqüentemente, sua exclusão do Cadastro regido pela Portaria Interministerial nº 4/2016 se a sentença penal absolutória reconhecer a comprovação

¹³ LOPES, João. Processo Administrativo: repercussão da decisão criminal. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24132/processo-administrativo-repercussao-da-decisao-criminal>> Acesso em: 01 jul. 2020.

de inexistência do fato ou a existência de prova que demonstre que o réu não concorreu para a infração penal, além de ter ocorrido o trânsito em julgado da referida decisão.

Destarte, a absolvição criminal por razões tais como a insuficiência de provas, a ausência de dolo, não constitui o fato infração penal, ou quaisquer das hipóteses do artigo 386 do Código de Processo Penal que não se enquadrem nos incisos I e IV, não acarreta qualquer efeito sobre o auto de infração lavrado por submeter trabalhador a condições análogas à de escravo e, conseqüentemente, sobre a inclusão do nome do empregador no Cadastro. Para ilustrar o assunto, observe-se que o tipo criminal previsto no artigo 149 tem suas especificidades, tratando-se de um tipo estritamente doloso “em que se exige a consciência do agente de estar reduzindo alguém a um estado de submissão por uma das formas previstas no artigo”.¹⁴

Diversamente, as infrações administrativas apuradas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho têm natureza objetiva e sua caracterização independe da existência do elemento volitivo. Realizada a conduta indesejada pela lei, a infração se aperfeiçoa e atrai a sanção, independentemente de dolo ou culpa. Sobre o tema, leciona Hely Lopes Meirelles: “A multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator”¹⁵.

Desta maneira, resta clara a possibilidade de que um fato que não constitui infração penal pode constituir um ilícito administrativo, e vice-versa. Do mesmo modo, eventual insuficiência de provas no âmbito criminal não significa a insuficiência de provas no âmbito administrativo, pois os elementos normativos que constituem o ilícito administrativo são diferentes daqueles exigidos para a responsabilização penal.

Nessa linha de raciocínio, destaca-se o seguinte excerto de decisão proferida pelo Exmo. Sr. Ministro Luís Roberto Barroso, nos autos do RMS 32584/STF:

Ocorre que na esfera penal o ônus que recai sobre a acusação é bem mais severo, de modo que, ainda que o agravante tenha sido absolvido da imputação criminal por ausência de provas suficientes para a condenação, essa conclusão não vincula a esfera administrativa.

¹⁴ MIRABETE, Julio Fabbrini. Código Penal Interpretado, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág.222.

Com a devida vênia do que defende grande parte dos empregadores que constam da lista, a inclusão do nome do infrator no Cadastro administrativo do trabalho escravo, nos casos em que inexistente sentença criminal condenatória, não significa ofensa ao princípio da presunção de inocência, insculpido no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição, segundo o qual ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Isto porque, conforme explicado no Capítulo dois do presente trabalho, que trata dos fundamentos legais do Cadastro de empregadores, a inclusão do infrator na lista somente ocorre após a prolação de decisão administrativa irrecurável de procedência do auto de infração lavrado em razão da constatação da exploração de trabalho em condições análogas à de escravo, mediante o devido processo legal administrativo, em que seja assegurado ao administrado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Desta forma, pede-se vênia novamente para sustentar que não há que se falar em culpa presumida do empregador ou violação da presunção de inocência diante da mera publicidade do resultado final da sanção administrativa decorrente da exploração de mão de obra análoga à de escravo, uma vez que o infrator somente é considerado responsável pelos fatos imputados após a decisão de procedência do auto de infração se tornar irrecurável, ofertada defesa ampla e contraditório.

Corroborando o exposto, segue abaixo trecho de voto proferido pelo Exmo. Sr. Ministro Edson Fachin, em 16 de setembro de 2020, nos autos da ADPF nº 509, que discutiu a constitucionalidade do Cadastro e, analisou, dentre outras coisas, a alegação acerca da violação do princípio da presunção de inocência:

Tampouco visualizo contradição ao devido processo legal e à presunção de inocência. A inclusão do nome no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo só ocorre após a realização de regular processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, realizado nos termos dos artigos 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho – como assegura o §2º do artigo 2º da citada Portaria. Estão garantidos, portanto, o direito à correta identificação do auditor do trabalho, lavratura do auto de infração, defesa com produção ampla de provas e recursos em face de decisão desfavorável.

Assim, a aplicação do princípio da presunção de inocência na seara administrativa não significa a exigência de prévia sentença criminal condenatória. O

respeito ao referido princípio, no que tange à inclusão de administrado no Cadastro do trabalho escravo, materializa-se pela exigência prévia de decisão irreversível proferida pela autoridade administrativa competente, que declara a procedência do respectivo auto de infração, após o devido processo legal administrativo, com ampla defesa e contraditório.

O Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio de Mello compartilha deste entendimento, conforme voto proferido na condição de relator da ADPF nº 509:

Sob o ângulo do devido processo legal, o lançamento, no Cadastro, do nome do empregador ocorre após decisão administrativa irreversível, observadas as garantias do contraditório e ampla defesa, bem como as regras atinentes ao processo de multa, na forma do artigo 2º, § 2º, da Portaria em jogo: § 2º Será assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho de constatação de trabalho em condições análogas à de escravo, na forma dos art. 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e da Portaria MTPS nº 854, de 25 de junho de 2015. O dispositivo remete aos artigos 629 a 638 da Consolidação das Leis do Trabalho e à Portaria nº 854, de 25 de junho de 2015, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, a versarem o procedimento de multa administrativa decorrente de auto de infração lavrado ante descumprimento de normas de proteção ao trabalho. Garante-se, ao empregador, a apresentação de defesa no prazo de dez dias, contados do recebimento do auto de infração, a requisição de audiência para ouvir testemunhas e outras diligências, bem assim recurso dentro de dez dias, a partir do recebimento da notificação da decisão impondo a pena.

6 A ATUAÇÃO DA DETRAE NA CONSTRUÇÃO DE PRECEDENTES

O artigo 2º, §3º da Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11/05/2016, atribuiu à DETRAE, órgão integrante da atual Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, a responsabilidade pela organização e divulgação do Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Os pleitos administrativos de exclusão da lista são, em regra, respondidos por este órgão, que também presta informações em ações judiciais, quando demandado.

Desse modo, torna-se relevante para o presente trabalho a análise do acervo de manifestações oficiais já proferidas pela DETRAE no âmbito de processos que têm por objeto a exclusão do Cadastro por meio de pleitos que abordam reflexos de efeitos da seara criminal na esfera administrativa.

De 2015 até os dias atuais, foram identificadas 31 (trinta e uma) manifestações oficiais, em sua maioria formalizadas por meio de notas informativas, que abordam, direta ou indiretamente, o tema em estudo.

Dentre estas, verifica-se que 10 (dez) manifestações foram emitidas em resposta a pedidos de empregadores fundamentados na necessidade de prévia condenação criminal como condição para inclusão no Cadastro. Em sua maioria, envolvem casos nos quais o Ministério Público Federal ingressou com ação penal para apuração do crime tipificado no artigo 149 do Código Penal, porém tal ação ainda se encontrava pendente de julgamento ou foi extinta sem resolução de mérito.

As manifestações da DETRAE analisadas apontam no sentido de que não é necessária prévia condenação criminal transitada em julgado para fins de inclusão do nome do empregador no Cadastro do trabalho escravo. Nesse sentido, destaca-se a Nota Informativa nº 58/2017/DETRAE/SIT, proferida nos autos do processo administrativo nº 00746.003053/2017-105¹⁶:

Aqui, ressaltamos também que não procede a alegação da empresa de que é necessária condenação criminal transitada em julgado para permitir a divulgação do Cadastro de Empregadores.

Há que se registrar a distinção entre responsabilidade objetiva administrativa e a responsabilidade penal, que tem medidas completamente distintas em razão dos próprios bens jurídicos que se buscam salvaguardar. Dessa forma, há incomunicabilidade dessas instâncias, sobretudo porque não se comprovou que houve sentença de absolvição penal.

Vale ainda destacar interessante trecho da Nota Informativa nº 52/2018/DETRAE/SIT, proferida nos autos do processo administrativo nº 00746.001956/2018-42:

Quanto à alegação de que a autora não respondeu à ação penal, ressalta-se que não é necessária condenação criminal para a apuração de responsabilidade administrativa da empresa por exploração do trabalho análogo ao de escravo e para a consequente divulgação do Cadastro de Empregadores.

Veja o disposto no art. 4º, da atual Instrução Normativa 139/2018, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, vigente na ocasião da inclusão do nome da autora no Cadastro:

16 Ilustrativamente, cita-se outras Notas Informativas (NI) nesse sentido, seguidas do respectivo processo administrativo: NI 13/2018/DETRAE/SIT, processo 46219.021419/2017-05; NI 18/2018/DETRAE/SIT, processo 46239.000234/2018-00; NI 42/2018/DETRAE/SIT, processo 00746.001230/2018-18; NI 62/2018/DETRAE/SIT, processo 00746.002279/2018-80.

Art. 4º A constatação na esfera administrativa de trabalho em condição análoga à de escravo por Auditor-Fiscal do Trabalho e os atos dela decorrentes são competências legais da Inspeção do Trabalho, pelo que independem de prévio reconhecimento no âmbito judicial.

Neste ponto, importa registrar a distinção entre responsabilidade objetiva administrativa e a responsabilidade penal, que tem medidas completamente distintas em razão dos próprios bens jurídicos que se buscam salvaguardar. Dessa forma, há incomunicabilidade dessas instâncias, sobretudo porque não houve sentença de absolvição penal.

Outro assunto comumente abordado e identificado em 15 (quinze) manifestações oficiais analisadas é a exclusão do empregador do Cadastro em razão de arquivamento de inquérito criminal, como por exemplo a que consta do trecho abaixo da Nota Informativa SEI nº 26/2019/DETRAE/CGFIT/SIT/STRAB/SEPRT-ME, proferida nos autos do processo administrativo SEI nº 19966.100297/2019-41:

Alega ainda que foi instaurado Inquérito pela Polícia Federal, para apurar possível ocorrência do delito previsto no art. 149 do Código Penal, que tramitou na Justiça Federal – Seção Judiciária do Estado do Acre, mas que tal inquérito foi arquivado em 19/12/2018. Dessa forma entende que não há provas para que o empregador seja mantido no Cadastro.

Nesta mesma Nota, a DETRAE se manifestou no seguinte sentido¹⁷:

Verifica-se que o pedido do interessado se fundamenta principalmente na alegação de ter sido arquivado o inquérito policial para apuração do crime do art. 149 do CP. Cabe lembrar, porém, que no Ordenamento Jurídico Brasileiro predomina a independência de instâncias, que decorre da separação entre os Poderes e da própria distinção entre a responsabilidade administrativa com as demais responsabilidades: penal e civil. 8. Em virtude dessa independência de responsabilidades (sanções penais, civis e administrativas), o processo administrativo não se sujeita ao pressuposto de haver prévia definição sobre o fato na esfera judicial. Neste ponto, ressaltamos o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal no sentido da independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, excetuados os efeitos da decisão proferida nesta última, quando assentada na inexistência de autoria ou a inocorrência material do próprio fato.

Acerca da comunicabilidade entre as esferas penal e administrativa, é relevante ressaltar o trecho abaixo da Nota Informativa nº 16/2017/DETRAE/SIT, proferida nos autos do processo administrativo nº 46017.001826/2017-64:

17 Na mesma linha, destacam-se, exemplificativamente, as seguintes Notas Informativas (NI), seguidas do respectivo processo administrativo: NI 32/2016/DETRAE/SIT, processo 46017.006701/2016-40; NI 01/2017/DETRAE/SIT, processo 46200.00011/2017-91; NI 25/2017/DETRAE/SIT, processo 47749.000298/2017-24; NI 29/2017/DETRAE/SIT, processo 00746.001639/2017-45.

Ocorre que não houve decisão judicial de absolvição criminal, com negativa de materialidade, em relação à prática de exploração de trabalho análogo ao de escravo. Apenas nesse caso seria possível se falar em comunicação entre as esferas penal e administrativa hábil a desconstituir a higidez da imputação de responsabilidade constante do auto de infração 20.002.504-0, capitulado no art. 444, da CLT.

(...)

Com a escusa da insistência, o ato de constatação da Inspeção do Trabalho não é penal, mas sim administrativo. Justamente por isso a análise regional, acolhida pela decisão de procedência do auto de infração, registra que os crimes serão apreciados pelas autoridades competentes, para, mais à frente, mencionar que ao auditor-fiscal do trabalho cabe a apuração das irregularidades trabalhistas, o que atrai a prerrogativa própria de constatar o ilícito de trabalho análogo ao de escravo na esfera administrativa, nos estritos termos do comando inserto do art. 2º-C da Lei 7998/90 – grifos inseridos.

Na mesma linha de raciocínio, merece destaque o seguinte excerto da Nota Informativa nº 65/2018/DETRAE/SIT:

Por outro lado, quando na instância penal for expressamente negada a autoria do delito ou ficar patente a inexistência do fato em discussão, nos casos de sentença penal absolutória fundamentada no art. 386, I ou IV do CPP, entende-se que o desfecho do caso deve repercutir na seara administrativa.

No presente caso, como visto, não houve sentença de mérito sobre o fato ou absolvição do réu. Houve apenas a rejeição da denúncia por questões processuais. Dessa forma, o arquivamento do inquérito não alcança a esfera de punições administrativas pelas irregularidades encontradas, de forma que os registros administrativos no histórico do empregador permanecem incólumes – grifos inseridos.

Outrossim, relevante ressaltar o trecho abaixo da Nota Informativa nº 10/2019/DETRAE/SIT, elaborada a fim de subsidiar a defesa da União nos autos da ação ordinária nº 1001890-89.2019.4.01.3600, que tramitou perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na qual restou consignado que a absolvição por insuficiência de provas na seara criminal não interfere na apuração do fato na esfera administrativa:

No presente caso, a sentença penal proferida no Processo Nº 0020081-10.2016.4.01.3600 - 5ª VARA – CUIABÁ/TRF 1ªRegião, concluiu não haver provas suficientes para comprovar a existência do crime imputado aos denunciados na peça acusatória, conforme disposto em sua conclusão: “Ante o exposto, acolho a manifestação do MPF (fls. 266/274), para absolver (...), com fundamento no art. 386, VII, do Código de Processo Penal.” Como se observa, a sentença absolveu o réu com fundamento no artigo 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, o qual dispõe: (...)

Veja-se que as hipóteses de absolvição por inexistência do fato estão previstas no art. 386, I e II do CPP e a hipótese de negativa de autoria possui previsão nos incisos IV e V do mesmo dispositivo legal. Já o inciso VII, citado

na parte dispositiva da sentença, prevê, como acima demonstrado, a hipótese de não existir prova suficiente para a condenação.

Aqui vale lembrar, tal qual esclarecem as decisões colacionadas do STF, que ainda que um fato tenha enfrentado repercussão na esfera penal, ele será ou não sancionado a partir da aplicação das normas e princípios daquela seara, não afastando sua apreciação e suas implicações legalmente previstas no âmbito administrativo. Considerando-se a maior gravidade do ilícito penal, que enseja normalmente penas restritivas de liberdade, o juiz pode entender serem necessárias provas diferentes ou maior número de fatos para a caracterização do crime.

Merecem ainda destaque duas manifestações oficiais da DETRAE em resposta a pedidos de exclusão do Cadastro fundamentadas na existência de sentença penal absolutória motivada por comprovação da inexistência do fato. Trata-se da Nota Informativa nº 11/2016/DETRAE/SIT, proferida nos autos do processo administrativo nº 00410.019928/2014-40 e da Nota Informativa nº 14/2016/DETRAE/SIT, proferida nos autos do processo administrativo nº 46017.003360/2016-51.

Em ambos os casos opinou-se pela observância os efeitos da sentença absolutória motivada por comprovação da negativa do fato, conforme excerto abaixo, retirado da Nota Informativa nº 11/2016/DETRAE/SIT¹⁸:

Entretanto, reconhece-se igualmente que estas argumentações teriam lugar no bojo da ação penal – da qual não participa o Ministério do Trabalho. Mas, uma vez que a ação penal já foi julgada e arquivada, não cabe outra alternativa senão a de observar os efeitos reflexos em razão da absolvição por negativa de fato, afinal, o que o Exmo. Sr. Juiz Federal julgador concluiu foi que as condutas descritas não existiram à luz dos tipos mencionados no art. 149 do Código Penal.

Assim, observa-se-ão (sic) ambas as decisões judiciais, seja por implicação direta (Mandado de Segurança) ou reflexa (absolvição penal por inexistência do fato), no histórico do empregador.

7 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que a regra geral vigente no ordenamento jurídico é a da independência entre as instâncias penal e administrativa. Como exceção, apresenta-se a sentença penal absolutória motivada por comprovação de inexistência de materialidade ou de negativa de autoria.

¹⁸ Na época da emissão desta Nota Informativa, a publicação do Cadastro estava suspensa em razão de decisão liminar concedida pelo STF nos autos da ADI nº 5.209.

Assim, não acarretam qualquer efeito na seara administrativa as hipóteses de arquivamento de inquérito criminal, bem como de sentença absolutória motivada por razões tais como a insuficiência de provas, a ausência de dolo ou por não constituir o fato infração penal. Do mesmo modo, não há que se falar em exigência de prévia sentença penal condenatória para fins de inclusão no Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo.

É importante que os operadores do Direito estejam atentos às diferentes esferas de responsabilização e seus respectivos regimes jurídicos, para que não seja mitigada a eficácia da lista suja em sua nobre missão de combater a escravidão contemporânea. Para verificar os efeitos da sentença absolutória no Cadastro do trabalho escravo, é preciso analisar com profundidade o processo penal e, principalmente, a fundamentação da decisão judicial.

Nesse contexto, não se pode admitir uma inversão de valores. Há que se ter sempre em mente que a vítima da exploração do trabalho análogo ao de escravo é o trabalhador e não o empregador responsabilizado por condutas que aviltam, das formas mais graves possíveis, a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto. Processo penal, 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

BRASIL. CÓDIGO CIVIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. CÓDIGO PENAL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa SIT nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a fiscalização para a erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo e dá

outras providências. Disponível em: < http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2075837/do1-2018-01-24-instrucao-normativa-n-139-de-22-de-janeiro-de-2018-2075833>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10593.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Portaria do Ministério da Integração Nacional nº 1.150, de 18 de novembro de 2003. Dispõe sobre determinação ao Departamento de Gestão de Fundos de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: < https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1150-2003_184483.html>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=320458>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.876 de 22 de junho de 2010. Veda a concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas que estão inscritas no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3876_v1_O.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CESÁRIO, João Humberto. Legalidade e conveniência do cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas às de escravo – Compreendendo a “lista suja”. Rev. TST, Brasília, vol. 71, nº 3, set/dez 2005. Disponível em: < https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/3793/004_cesario.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 jun. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678/1992. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Sentença de 20 de outubro de 2016. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf >. Acesso em: 1 jul. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LOPES, João. Processo Administrativo: repercussão da decisão criminal. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/24132/processo-administrativo-repercussao-da-decisao-criminal>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Código Penal Interpretado, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n.º 29, de 1930, promulgada pelo decreto nº 42.721/1957. Disponível em: < https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm> Acesso em: 1 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n.º 105, de 1957, promulgada pelo decreto nº 58.822/1966. Disponível em: < https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235195/lang--pt/index.htm> Acesso em: 1 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre a escravatura assinada em 25 de setembro de 1926, em Genebra, promulgada pelo Decreto nº 58.563/1966. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvRelEsc.html> Acesso em: 1 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador, 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

STF: Boletim de jurisprudência internacional. Trabalho Escravo. Dezembro 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaPesquisasFavoritas/anexo/TrabalhoEscravoJurisprudnciaInternacional.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2020.

SLAVE LABOR: EFFECTS OF CRIMINAL ABSOLVEMENT ON THE ADMINISTRATIVE PROCESS AND ON THE DIRTY LIST

ABSTRACT

The legal system related to the sanctioning Administrative Law has gaps regarding the administrative repercussions of the absolution of the crime of submitting a worker to a condition analogous to that of a slave, which leads to divergent positions on the subject. The present work aims to investigate the hypotheses and conditions under which a criminal acquittal can have the effect of promoting the exclusion of the employer from the dirty list of slave labor, including the effects on the infraction notices drawn up. After a brief introduction, the second chapter deals with the foundations of the Employers' Register in the light of current legal diplomas, as well as their legal nature. The third chapter analyzes the independence between the different instances of accountability, a general rule of the sanctioning law. The fourth chapter aims to clarify in which hypotheses an acquittal in the criminal field may interfere in the administrative process. Then, the practical repercussions of criminal absolution on the dirty list are analyzed, as well as the role of DETRAE in creating precedents that involve the subject matter of this study.

Keywords: slavery. dirty list. criminal acquittal. administrative conviction.