



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Nota técnica 2CCR/MPF nº 1, de 20 de janeiro de 2017.

Ementa: O PLS 432/2013 pretende inserir no ordenamento jurídico, pela via da legislação cível, novo conceito de trabalho escravo. Inconveniência e inadequação da medida. Consequências negativas para a repressão às formas contemporâneas de trabalho escravo.

I. Introdução

O Projeto de Lei do Senado nº 432/2013 tem a finalidade de regulamentar a Emenda Constitucional nº 81¹, que prevê a expropriação dos imóveis onde for verificada a exploração de trabalho escravo. Contudo, ao pretender regulamentar o instituto civil do confisco do bem usado na exploração de trabalho escravo, dá a esta figura nova definição conceitual.

O Código Penal define o trabalho escravo em seu artigo 149 indicando quatro hipóteses em que ele se verifica, a saber: trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho e servidão por dívidas. São quatro modalidades

¹ "Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei."



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

ou formas de redução do indivíduo à condição análoga a de escravo.

As expressões² “jornada exaustiva” e “condições degradantes de trabalho” foram introduzidas pela Lei Federal nº 10.803/2003, que modernizou a repressão à escravidão contemporânea no Brasil. Como sabido, a redação anterior era lacunosa. A introdução das duas novas hipóteses levaram a repressão para além da mera proteção da liberdade de locomoção, ingressando na proteção efetiva da dignidade da pessoa humana, verdadeiro núcleo dos direitos fundamentais.

Note-se, aliás, que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera a legislação brasileira atual uma referência no combate às formas contemporâneas de escravidão, encontrando-se conforme às Convenções temáticas números 29 e 105.

O trabalho escravo é uma infração penal grave que atinge múltiplos bens jurídicos protegidos pelo direito penal, quais sejam: a) organização do trabalho; b) direitos fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a liberdade, o direito de livre manifestação da vontade e o decoro pessoal; c) direitos econômicos, sociais e culturais, como o direito ao trabalho, a condições dignas de trabalho, à alimentação adequada e à moradia; d) ordem econômica, porquanto além dos nefastos efeitos da escravidão contemporânea para a vítima, há ainda um desequilíbrio na livre concorrência. De fato, escravagistas modernos possuem menores custos de produção em relação ao empresário cumpridor de todas as normas legais (autêntico *dumping* social). A Constituição proíbe a tortura e o tratamento desumano e degradante (CF, art. 5º, III), bem como exige respeito à função social da propriedade e do trabalho como fundamento da ordem econômica.

2 <http://www.oit.org.br/content/codigo-penal-e-consistente-com-convencoes-internacionais-para-punir-trabalho-forcado-diz-oit> acesso em 04.11.2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Merece destaque a proteção à dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), que tem duas dimensões: a) conceitual, vedando discriminações; b) interpretativa e dogmática, proibindo que as condições socioeconômicas e/ou psicológicas do trabalhador-vítima sejam pretexto para submissão a “naturais” condições degradantes de trabalho. As condições de trabalho dignas são direitos de todos os trabalhadores em todas as classes sociais.

II. O PLS nº 432/2013

O PLS nº 432/2013 vai na contramão do avanço e da proteção conquistada no Brasil, ignorando o conceito estabelecido pela legislação penal e redefinindo as hipóteses que podem caracterizar o trabalho escravo, tudo para excluir as modalidades de “jornada exaustiva” e “condições degradantes de trabalho” como condições análogas à escravidão.

Verifica-se, assim, que eventual aprovação do projeto representaria enorme retrocesso social, isso porque retiraria da conceituação do trabalho escravo suas formas modernas, relegando-o à figura clássica da escravidão exclusivamente como restrição à liberdade ambulatoria.

Importante acrescentar que não parece tratar-se de mero “esquecimento” legislativo, mas de intenção deliberada de reduzir as hipóteses de confisco. Houve várias emendas no sentido de incluir as condutas relativas à jornada exaustiva e às condições degradantes de trabalho na redação do art. 1º do Projeto de Lei. Todavia, nenhuma obteve êxito, alegando-se que a intenção seria evitar “termos fluidos” e que “não se recomenda a cristalização na lei”, conforme análise do Relator Senador Romero Jucá.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Note-se porém que a legislação em geral contém inúmeros termos indeterminados, sendo próprio da aplicação da lei a interpretação desses termos, o que, aliás, resulta justamente em maior flexibilidade, permitindo adequar a lei ao caso concreto, e não na alegada “cristalização”.

Veja-se ainda que o recuo pretendido, além de ignorar a legislação penal, tornará inócuo o avanço conquistado pela Emenda Constitucional nº 81/2014 ao restringir as hipóteses de trabalho escravo que se pretendia abarcar.

Ademais, para além da previsão constitucional, o Estado brasileiro comprometeu-se a reprimir a prática da escravidão contemporânea quando ratificou diversos tratados e convenções internacionais³.

Em nossa ordem jurídica, as consequências de um conceito civil de trabalho escravo amputado pela metade, se comparado ao conceito do Código

³ a) Convenção das Nações Unidas sobre Escravatura de 1926, emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956: ratificadas pelo Brasil em 1966, estabelecem o compromisso de seus signatários de abolir completamente a escravidão em todas as suas formas; b) Convenção nº. 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório (1930) da OIT: ratificada pelo Brasil em 1957, estabelece que os países signatários se comprometem a abolir a utilização do trabalho forçado ou obrigatório, em todas as suas formas, no mais breve espaço de tempo possível; c) Convenção nº. 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado (1957) da OIT: ratificada pelo Brasil em 1965, os países signatários se comprometeram a adequar sua legislação nacional às circunstâncias da prática de trabalho forçado neles presentes, de modo que seja tipificada de acordo com as particularidades econômicas, sociais e culturais do contexto em que se inserem; d) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas de 1966: ratificado pelo Brasil em 1992, proíbe, no seu artigo 8º, todas as formas de escravidão; e) Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 1966: ratificado pelo Brasil em 1992, garante, no seu artigo 7º, o direito de todos a condições de trabalho equitativas e satisfatórias; f) Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969: ratificada pelo Brasil em 1992, no qual os signatários firmaram um compromisso de repressão à servidão e à escravidão em todas as suas formas; g) Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano ou Declaração de Estocolmo de 1972, cujo 1º princípio estabelece que: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiente de tal qualidade que lhe permita levar uma vida digna de gozar do bem-estar”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Penal, seria a subversão de todo o sistema. Isso porque o Direito Penal representa a forma mais interventiva de tutela estatal dos direitos humanos. É a chamada última *ratio*. O Direito Penal incide justamente para censurar as condutas mais graves, que são, para esse fim, por ele definidas. Seria inaceitável, portanto, que o direito civil viesse a estabelecer definição estreita de trabalho escravo, podendo com isso interferir naquela já considerada adequada e proporcional à gravidade da conduta pelo Direito Penal. Em outras palavras, não poderia o legislador, a pretexto de regulamentar um instituto civil, alterar a definição de um crime sem modificar antes o Código Penal.

E as consequências desastrosas para a lógica do sistema não seriam apenas essas. Há manifesta incongruência entre os próprios dispositivos que formam o projeto. Enquanto o artigo 1º mutila o conceito de trabalho escravo em servidão por dívida e trabalho forçado, o art. 2º diz que para a expropriação deve-se aguardar o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Destarte, abre-se espaço para que o cidadão seja condenado penalmente por trabalho escravo na modalidade trabalho degradante ou jornada exaustiva, mas não esteja sujeito a expropriação. Com isso, estabelecer-se-á uma gradação entre as modalidades do crime, criando uma valoração diversa para condutas apenadas da mesma forma. Ainda: uma condenação penal pelo mesmo tipo pode gerar consequências diversas, a depender do núcleo do tipo praticado.

Surgiria, como já houve outrora⁴, uma tese de revogação tácita do

4 Não se olvide que, com a edição da Lei de Tortura – Lei n. 9455/1997 – a regra seria que “O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, iniciará o cumprimento da pena em regime fechado” (art. 1º, § 7º). A nova lei destoava da regra geral, que previa regime integralmente fechado para crimes hediondos (art. 2º, §1º, da Lei n. 8072/1990, antes da redação dada pela Lei n. 11.464, de 29.03.2007). Após infundáveis discussões doutrinárias e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

art.149 do Código Penal. Afinal, não faria sentido que a lei processual cível trabalhasse com conceito mais benigno que o da lei material penal. Portanto o projeto de lei tem mais este demérito: gerar insegurança jurídica onde não existe, pois a lei vem sendo aplicada desde 2003.

Por oportuno, saliente-se que haveria uma drástica violação ao princípio da isonomia, já que o art. 243 da Carta Magna tem por objeto “propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei”. Ora, com a redação proposta, somente os condenados por trabalho escravo poderiam discutir se poderiam estar enquadrados nos ditames da lei que regulamenta a EC 81/2014.

Tal direito, contudo, não foi dado aos condenados por tráfico ilícito de substâncias entorpecentes. O projeto (desta feita acertadamente) não inovou (para maior ou menor punição) no conceito vigente da Lei Federal nº 11.343/2006. Assim, o conceito de tráfico de drogas é o mesmo da lei penal. Viola-se a isonomia quando o projeto dá ao condenado por escravagismo moderno mais direitos que ao condenado por tráfico. Frauda-se a *mens legis* constitucional, já que o tratamento mais gravoso é destinado a ambos os delitos (não havendo gradação entre eles).

Aliás, cumpre consignar que o Supremo Tribunal Federal confirmou por mais de uma vez, que os elementos “jornada exaustiva” e “condições degradantes” são integrantes do tipo penal, sendo inclusive desnecessária a presença de uma coação direta contra a liberdade de ir e vir.

jurisprudenciais, o STF sumulou que “Não se estende aos demais crimes hediondos a admissibilidade de progressão no regime de execução da pena aplicada ao crime de tortura” (verbete 698). Afastou, assim, a tese de revogação tácita integral da vedação à progressão de regime, contida na Lei de Crimes Hediondos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

A partir de 2010, com o voto da relatora Ellen Gracie no INQ 2131/DF, passou-se a não exigir apenas a privação de liberdade física para a caracterização do trabalho escravo, muito frequente até então nos TRFs, a despeito da lei ter sido alterada em 2003. Ela cita a Convenção nº 105 da OIT e diz que o trabalho degradante é grave forma de violação dos direitos humanos. Tal seria a labuta explorada a partir da necessidade e miséria da vítima, submetendo-a a condições indignas, colocando em risco sua saúde e integridades física e psíquica.

No mesmo sentido, o INQ 3412/AL, em que a Min. Rosa Weber diz que a “violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa 'reduzir alguém a condição análoga à de escravo’”⁵.

O PLS nº 432/2013 é frontalmente contrário, portanto, aos precedentes da mais Alta Corte do ordenamento jurídico brasileiro.

A inovação proposta implicaria, de igual modo, a inobservância do escopo maior da defesa da dignidade da pessoa humana. A escravidão moderna dispensa os grilhões. A regulamentação proposta castra qualquer avanço no seio da PEC 81/2014.

Outro ponto problemático no texto propositivo é a previsão contida no art. 2º, no sentido de que o proprietário deve explorar diretamente o trabalho escravo para estar sujeito ao confisco de sua propriedade. Ora, pode-se verificar do contexto fático que subsidia a maior parte das condenações penais pelo crime do art. 149 do Código Penal que o proprietário tem conhecimento e beneficia-se da exploração dos trabalhadores, mas estes estão subordinados a um terceiro, intermediador do

5 (Inq 3412 AL, Redadora do acórdão Ministra ROSA WEBBER, DJe-222 Divulgado em 09-11-2012 e Publicado em 12-11-2012).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

proprietário, que administra o negócio e lida diretamente com os trabalhadores escravizados.

São frequentes as cautelas dos órgãos de persecução penal na imputação a prepostos e intermediários. As apurações sempre tentam identificar o dolo do beneficiário econômico do empreendimento que usa o trabalho escravo; ele sabia ou assumira o risco da produção do resultado?

São considerados elementos diversos, como a frequência da ida dele ao empreendimento, vistorias, forma como as ordens eram passadas, maior ou menor autonomia dos prepostos, e outras evidências para se demonstrar quem tem o poder para ordenar e determinar a cessação do trabalho em condições indignas. Há precedentes do STF (INQ 3412/AL) e no Tribunal Regional da Primeira Região (HC's 9278/MA e 29275/MT).

Pelo exposto, exigir a exploração direta equivaleria a ceifar a eficácia repressiva da norma penal. Não haveria expropriação de terras usadas para o trabalho escravo e acabaria qualquer eficácia do art. 243 da Constituição Federal.

III. Conclusão

Em suma, a aprovação do PLS 432/2013, nos termos em que apresentado, seria um típico caso de constitucionalização meramente simbólica, onde, de um lado se asseguram direitos de envergadura constitucional e, de outro lado, faz-se uma regulamentação legislativa que inibe a concretização dos direitos assegurados, estabelecendo um hiato entre a previsão constitucional e a sua efetividade.

O Professor Marcelo Neves (A Constitucionalização Simbólica, São



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 36) disserta a respeito da “constitucionalização simbólica” e descreve uma situação chamada de “legislação-álibi”, que surge com intuito de resolver controvérsia entre grupos sociais diversos e manter a confiança do administrado no sistema jurídico e político. Mas detém apenas papel simbólico, uma vez que a regulamentação legal acaba por tornar o direito inexecutável.

No caso em apreço, a previsão constitucional de expropriação de propriedade onde for identificada a exploração de trabalho escravo se tornará letra morta caso a legislação exclua da definição de trabalho escravo a chamada “escravidão contemporânea”, isto é, as outras formas de exploração não exclusivamente relacionadas à restrição da liberdade de locomoção.