



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

Nota técnica 2CCR/MPF Nº 1, de 27 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

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

função social da propriedade e do trabalho como fundamento da ordem econômica.

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



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

Relator Senador Romero Jucá.

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.

³ a) Convenção das Nações Unidas sobre Escravidão de 1926, emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravidão 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

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



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

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 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

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.

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

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

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 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



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

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 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.

LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 2ª CCR