



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI nº _____, de 2012 (Do Sr. Moreira Mendes)

Dispõe sobre o conceito de trabalho análogo ao de escravo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Para fins desta Lei, a expressão "condição análoga à de escravo, trabalho forçado ou obrigatório" compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob ameaça, coação ou violência, restringindo sua locomoção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente.

§ 1º A expressão "condição análoga à de escravo, trabalho forçado ou obrigatório" não compreenderá, para os fins desta Lei:

- a) qualquer trabalho ou serviço exigido em virtude de leis do serviço militar obrigatório com referência a trabalhos de natureza puramente militar;
- b) qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas comuns;
- c) qualquer trabalho ou serviço exigido de uma pessoa em decorrência de decisão judicial;
- d) qualquer trabalho ou serviço exigido em situações de emergência, ou seja, em caso de guerra ou de calamidade ou de ameaça de calamidade, como incêndio, inundação, fome, tremor de terra, doenças epidêmicas ou epizooticas, invasões de animais, insetos ou de pragas vegetais, e em qualquer circunstância, em geral, que ponha em risco a vida ou o bem-estar de toda ou parte da população;
- e) serviços comunitários que, por serem executados por membros da comunidade, no seu interesse direto, podem ser, por isso, considerados como obrigações cívicas comuns de seus membros, desde que esses membros ou seus representantes diretos tenham o direito de ser consultados com referência à necessidade desses serviços;
- f) trabalho voluntário de qualquer natureza.

Art. 2º O artigo 149 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 149. - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, trabalho forçado ou obrigatório, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou obrigatórios mediante ameaça, coação ou violência, quer restringindo a sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – dolosamente cerceia o uso de qualquer meio de transporte ao trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva, com comprovado fim de reter o trabalhador no local de trabalho.

.....”.(
NR)

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O maior elemento de inibição de condutas criminosas é a certeza, por parte do possível sujeito ativo, de que será punido pelo Estado. Essa é uma das premissas do moderno Direito Penal, na linha do qual se entende que, para o combate ao crime, mais importante do que a severidade da pena é a certeza da punição. A mesma leitura pode ser feita em relação à punibilidade no Direito Administrativo.

Por isso, além de estarem devidamente tipificadas, devem proporcionar aos órgãos de repressão do Estado elementos suficientes para investigar os ilícitos e punir os responsáveis, momento em que – aí sim – a punição se apresenta como relevante. De nada vale a cominação elevada das penas, se o aparato policial e judiciário não têm condições de reunir elementos suficientes que levem à condenação de um criminoso.

Essa situação é especialmente verificada na experiência dos órgãos administrativos, policiais e judiciários, respectivamente na constatação, investigação e julgamento dos crimes de redução à condição análoga à de escravo.

Em recente documento, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, por meio da Relatora Especial sobre Formas Contemporâneas de Escravidão, suas Causas e Consequências, Sra. Gulnara Shahinian, ressaltou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

a inadequação da tipificação brasileira de trabalho forçado, sugerindo a adoção de leis mais precisas, que permitam uma efetiva repressão desse crime.

O Relatório sob enfoque, nesse aspecto específico, apresenta a seguinte redação:

“(…)

3. Desafios Restantes

a) *Lacunas na lei e nas políticas*

58. A Relatora Especial foi informada pela Polícia Federal de que, durante inspeções móveis, é mais fácil para inspetores do trabalho imporem sanções administrativas como multas do que a polícia federal coletar evidências criminais. **A polícia federal destacou que a atual lei do trabalho escravo é inadequada em fornecer critérios claros que ajudem a caracterizar criminalmente o trabalho escravo.** Melhores critérios ajudariam a polícia federal a coletar rapidamente evidências e a ingressar com ações.

(…)

A. Recomendações no combate ao trabalho escravo em áreas rurais

1. Marco legal

105. **O Governo deve decretar uma definição mais clara do crime de trabalho escravo, o que ajudaria mais a Polícia Federal a investigar e abrir processos criminais contra perpetradores do trabalho escravo**” (...) (grifos não originais).

Em síntese, a ONU indica que a tipificação constante do art. 149 do Código Penal é insuficiente para produzir uma repressão eficaz ao crime nele descrito e insta o Estado brasileiro a “decretar uma definição mais clara do crime de trabalho escravo”.

Um exame realista da legislação brasileira impõe a constatação do acerto da análise expressa no documento da Relatora Especial da ONU. Isso porque uma alteração legislativa promovida pela Lei nº 10.803/2003 introduziu na tipificação penal do crime de redução a condição análoga à de escravo elementos altamente indeterminados, criando um novo foco de insegurança jurídica e de dificuldades para a persecução criminal.

Numa tentativa de explicitar as situações em que há redução à situação análoga à de escravo, a Lei 10.803 listou quatro condutas que passaram a ser automaticamente associadas ao crime em questão, quais sejam:

- a) submissão do trabalhador a trabalhos forçados;
- b) restrição da locomoção do trabalhador por meio de dívidas contraídas com o empregador ou preposto;
- c) submissão do trabalhador a jornada exaustiva; e
- d) sujeição do trabalhador a condições degradantes de trabalho.

As duas últimas condutas discrepam da tradicional conceituação de trabalho análogo à de escravo, entendido pela legislação brasileira ao longo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

dos anos e pelas convenções internacionais como sendo um crime contra a liberdade individual, isto é, um crime que atenta contra a livre locomoção do trabalhador.

A Convenção 29 da Organização Internacional do Trabalho - OIT conceitua, em seu art. 2º, o trabalho escravo como sendo aquele que afeta a liberdade do trabalhador, impondo-lhe serviço por meio de ameaça, como se pode constatar da simples leitura de tal dispositivo, **in verbis**:

“Artigo 2º

1. *Para fins desta Convenção, a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”.*

Assim, ao lado dos trabalhos forçados e das diferentes formas de restrição à locomoção do trabalhador, a partir de 2003 o Código Penal passou a classificar como redução à condição análoga à de escravo a submissão do empregado à jornada exaustiva e a condições degradantes, sem, contudo, determinar de modo objetivo o que seja uma jornada exaustiva ou condições degradantes de trabalho.

Tal inovação, além de fazer com que a legislação brasileira se afaste dos padrões internacionais, em especial das convenções da OIT, gera enorme carga de insegurança jurídica, materializada no elevado índice de autos de infração expedidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego e no baixo índice de condenação penal.

Os órgãos de fiscalização e repressão do Estado não dispõem de referenciais claros para pautar suas atuações e investigações, ficando à mercê de interpretações subjetivas, as quais são amplamente questionáveis perante o Poder Judiciário e acarretam uma diminuição significativa das condenações com base no art. 149 do Código Penal.

As consequências da imprecisão da legislação brasileira estão registradas no já citado Relatório da ONU, segundo o qual a própria Polícia Federal, competente para investigação do crime de redução à condição análoga à de escravo, asseverou *“que, durante inspeções móveis, é mais fácil para inspetores do trabalho imporem sanções administrativas como multas do que a polícia federal coletar evidências criminais. A polícia federal destacou que a atual lei do trabalho escravo é inadequada em fornecer critérios claros que ajudem a caracterizar criminalmente o trabalho escravo”.*

A subjetividade na aplicação da norma no momento de sua atuação administrativa, por sua vez, leva ao baixo índice de condenações pela Justiça. Empiricamente essa consequência grave da inadequação da lei brasileira pode ser constatada por simples consulta à jurisprudência dos tribunais pátrios. Enquanto os auditores fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego anunciam a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

libertação de milhares de trabalhadores da escravidão a cada ano, as condenações criminais são irrisórias.

Esse quadro – denunciado no relatório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos – é alterado pela proposta de redação que ora se apresenta, introduzindo no *caput* do art. 149 do Código Penal critérios claros e precisos para a identificação do trabalho análogo à de escravo, harmonizando sua legislação com as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho, incorporando a redação do art. 2º de sua Convenção nº 29.

São excluídos, portanto, da legislação penal os elementos de indeterminação que inibem a persecução criminal e que geram impunidade, quais sejam, as referências puras e simples à jornada exaustiva e às condições degradantes de trabalho, dissociadas da restrição à liberdade de ir e vir.

Tal exclusão, porém, não torna lícitas as condutas daqueles que, mesmo sem tolher a liberdade dos trabalhadores, submetem seus empregados a tais situações abusivas, já que essas ações são igualmente puníveis com base no art. 203 do Código Penal, que tipifica o crime de frustração de direito assegurado por lei trabalhista. Sim, porque a fixação das condições de trabalho e a estipulação da jornada laboral são operadas por leis trabalhistas, cujo descumprimento doloso implica a caracterização do mencionado crime.

Desse modo, a adequação do art. 149 do Código Penal ao padrão fixado pela OIT em nada prejudicará o sistema penal brasileiro. Ao contrário, proporcionará maior segurança jurídica nas relações de trabalho, assegurará aos empregadores brasileiros maior competitividade e fomentará a geração de empregos.

Por todas essas razões, opina-se pela aprovação do presente projeto de lei com os argumentos aqui apresentados, dotando o dispositivo de conformação técnica e precisa. Isso permitirá a punição necessária e exemplar daqueles que submetem trabalhadores a condições análogas à de escravo, violando-se a liberdade, direito fundamental do cidadão.

Sala das Sessões, em de maio de 2012.

Deputado MOREIRA MENDES
PSD/RO