

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 791, DE 2017

Apensados: PDC nº 792/2017, PDC nº 793/2017, PDC nº 794/2017, PDC nº 795/2017, PDC nº 797/2017, PDC nº 798/2017, PDC nº 799/2017, PDC nº 800/2017, PDC nº 801/2017, PDC nº 802/2017, PDC nº 803/2017, PDC nº 804/2017, PDC nº 805/2017, PDC nº 806/2017, PDC nº 807/2017, PDC nº 808/2017, PDC nº 809/2017, PDC nº 811/2017, PDC nº 816/2017, PDC nº 818/2017 e PDC nº 868/2017

Susta os efeitos da Portaria MTB nº 1129 de 13/10/2017, que “Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016”.

Autores: Deputados ALESSANDRO MOLON e ALIEL MACHADO

Relator: Deputado JÚLIO DELGADO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 791, de 2017, visa sustar os efeitos da Portaria MTb nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, que “Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016”.

Conforme justificam os autores da proposição, “a referida Portaria restringe o conceito de trabalho em condição análoga à de escravo, excluindo dessa classificação as situações de trabalho forçado, jornada exaustiva e trabalho em condição degradante. Para piorar ainda mais a situação, os conceitos utilizados pela Portaria exigem a cumulação de uma série de fatores para a configuração de cada uma das condições mencionadas, muitos deles de caráter subjetivo, o que, na prática, inviabiliza o enquadramento das condutas e elimina qualquer possibilidade de fiscalização”.

Com o mesmo objetivo do PDC nº 791/2017, tramitam apensados a essa proposição as seguintes propostas, que apresentam apenas variações redacionais em relação ao projeto principal:

- PDC nº 792/2017, do Deputado Daniel Almeida;
- PDC nº 793/2017, do Deputado José Guimarães;
- PDC nº 794/2017, do Deputado Leo de Brito;
- PDC nº 795/2017, da Deputada Maria do Rosário;
- PDC nº 797/2017, do Deputado Nilto Tatto;
- PDC nº 798/2017, do Deputado Roberto de Lucena;
- PDC nº 799/2017, dos Deputados Patrus Ananias e Luiz Couto;
- PDC nº 800/2017, da Deputada Erika Kokay;
- PDC nº 801/2017, do Deputado Pepe Vargas;
- PDC nº 802/2017, dos Deputados Edmilson Rodrigues e Chico Alencar;
- PDC nº 803/2017, do Deputado Paulo Teixeira;
- PDC nº 804/2017, da Deputada Margarida Salomão;
- PDC nº 805/2017, do Deputado Gonzaga Patriota;
- PDC nº 806/2017, do Deputado Arnaldo Jordy;
- PDC nº 807/2017, do Deputado João Daniel;

- PDC nº 808/2017, da Deputada Luizianne Lins;
- PDC nº 809/2017, do Deputado Weverton Rocha;
- PDC nº 811/2017, do Deputado Reginaldo Lopes;
- PDC nº 816/2017, do Deputado Valadares Filho;
- PDC nº 818/2017, do Deputado Helder Salomão; e
- PDC nº 868/2017, da Deputada Laura Carneiro.

Em regime de tramitação ordinária, as proposições estão sujeitas à apreciação do Plenário e foram distribuídas à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), para deliberação sobre o mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para manifestação sobre o mérito e sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das propostas.

Na CTASP, foram aprovados, na forma de substitutivo, os PDCs nºs 791, 792, 793, 794, 795, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 811, 816, e 818, todos de 2017. Cabe apenas registrar que, por evidente erro material, o parecer aprovado naquela Comissão faz referência ao PDC nº 817/2017, em vez do PDC nº 818/2017.

O PDC nº 868/2017 foi apensado após a manifestação da CTASP, não tendo, portanto, sido analisado o seu mérito por aquela Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determinam o art. 32, inciso IV, alínea “a”, e o art. 139, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições ora em análise.

Quanto à constitucionalidade, os projetos e o substitutivo da CTASP cumprem o disposto no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, segundo o qual é da competência exclusiva do Congresso Nacional “*sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*”.

O único dispositivo inconstitucional que identificamos nas proposições é o art. 2º do PDC nº 798/2017, o qual determina que “*o Poder Executivo adotará as providências necessárias ao cumprimento do art. 1º*”. Essa disposição fere a independência entre os Poderes, estabelecida pelo art. 2º da Constituição da República, e não pode subsistir.

Não existe, tampouco, qualquer problema quanto à juridicidade das propostas, visto que elas estão de acordo com as regras estabelecidas no Regimento Interno.

Também é respeitada a técnica legislativa, que estão em conformidade com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Passando à análise do mérito, notamos que diversas foram as justificações apresentadas pelos autores das propostas e os motivos aduzidos pelo Relator da matéria na CTASP em favor da sustação da Portaria MTb nº 1.129, de 2017. Muitas dessas razões, com as quais concordamos integralmente, dizem respeito à inconstitucionalidade do ato sob comento, que, inclusive, levaram a Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, a suspender liminarmente os efeitos da mencionada Portaria, até o julgamento do mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 489, ajuizada pela Rede Sustentabilidade. Também se mencionam estatísticas e a impropriedade da medida, que dificultaria a fiscalização e o combate ao trabalho escravo no Brasil.

Ocorre que, no caso em tela, não nos cabe verificar a inconstitucionalidade ou tampouco a conveniência da Portaria, mas se o Ministro do Trabalho, no exercício da competência que lhe confere o art. 87,

parágrafo único, inciso II, da Constituição (“*expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos*”), exorbitou do seu poder regulamentar, autorizando o Congresso Nacional a sustar o ato, nos termos do art. 39, inciso V, da Constituição Federal.

E o nosso entendimento é o de que a Portaria, de fato, exorbita do poder regulamentar atribuído ao Ministro do Trabalho, conforme se depreende do seu texto.

Com efeito, assim dispõe a Portaria, em seus arts. 1º a 3º:

Art. 1º Para fins de concessão de benefício de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, nos termos da Portaria MTE nº 1.153, de 13 de outubro de 2003, em decorrência de fiscalização do Ministério do Trabalho, bem como para inclusão do nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, considerar-se-á:

I - trabalho forçado: aquele exercido sem o consentimento por parte do trabalhador e que lhe retire a possibilidade de expressar sua vontade;

II - jornada exaustiva: a submissão do trabalhador, contra a sua vontade e com privação do direito de ir e vir, a trabalho fora dos ditames legais aplicáveis a sua categoria;

III - condição degradante: caracterizada por atos comissivos de violação dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, consubstanciados no cerceamento da liberdade de ir e vir, seja por meios morais ou físicos, e que impliquem na privação da sua dignidade;

IV - condição análoga à de escravo:

a) a submissão do trabalhador a trabalho exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, realizado de maneira involuntária;

b) o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, caracterizando isolamento geográfico;

c) a manutenção de segurança armada com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto;

d) a retenção de documentação pessoal do trabalhador, com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho;

Art. 2º Os conceitos estabelecidos no artigo 1º deverão ser observados em quaisquer fiscalizações procedidas pelo Ministério do Trabalho, inclusive para fins de inclusão de nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016.

Art. 3º Lavrado o auto de infração pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, com base na PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, assegurar-se-á ao empregador 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 do que determina a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e a Portaria MTE 854, de 25 de junho de 2015.

§ 1º Deverá constar obrigatoriamente no auto de infração que identificar o trabalho forçado; a jornada exaustiva; a condição degradante ou a submissão à condição análoga à de escravo:

I - menção expressa a esta Portaria e à PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016;

II - cópias de todos os documentos que demonstrem e comprovem a convicção da ocorrência do trabalho forçado; da jornada exaustiva; da condição degradante ou do trabalho em condições análogas à de escravo;

III - fotos que evidenciem cada situação irregular encontrada, diversa do descumprimento das normas trabalhistas, nos moldes da Portaria MTE 1.153, de 14 de outubro de 2003;

IV - descrição detalhada da situação encontrada, com abordagem obrigatória aos seguintes itens, nos termos da Portaria MTE 1.153, de 14 de outubro de 2003:

a) existência de segurança armada diversa da proteção ao imóvel;

b) impedimento de deslocamento do trabalhador;

c) servidão por dívida;

d) existência de trabalho forçado e involuntário pelo trabalhador.

§ 2º Integrarão o mesmo processo administrativo todos os autos de infração que constatarem a ocorrência de trabalho forçado; de jornada exaustiva; de condição degradante ou em condições análogas à de escravo, desde que lavrados na mesma fiscalização, nos moldes da Portaria MTE 854, de 25 de junho de 2015.

§ 3º Diante da decisão administrativa final de procedência do auto de infração ou do conjunto de autos, o Ministro de Estado do Trabalho determinará a inscrição do empregador condenado no Cadastro de Empregadores que submetem trabalhadores a condição análoga às de escravo.

Como se pode notar, a Portaria considera caracterizada a condição análoga à de escravo (inciso IV do art. 1º) se forem verificadas, concomitantemente, as seguintes condições: a) a submissão do trabalhador a trabalho exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, realizado de maneira involuntária; b) o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, caracterizando isolamento geográfico; c) a manutenção de segurança armada com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto; e d) a retenção de documentação pessoal do trabalhador, com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho.

E não deixa dúvida disso quando estabelece, no § 1º do art. 3º, que, ao lavrar o auto de infração, o Auditor-Fiscal do Trabalho deverá fazer constar cópias de documentos e fotos que evidenciem a situação irregular mencionada, descrevendo detalhadamente: a) existência de segurança armada diversa da proteção ao imóvel; b) impedimento de deslocamento do trabalhador; c) servidão por dívida; d) existência de trabalho forçado e involuntário pelo trabalhador.

Ocorre que não é essa a descrição do crime de redução a condição análoga à de escravo, tipificado no art. 149 do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), *in verbis*:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

.....

A leitura do dispositivo legal acima não deixa dúvida de que se trata de três condutas diferentes e independentes, uma prevista no *caput* do art. 146 e as outras duas estabelecidas nos incisos I e II do § 1º do mesmo artigo, que julgamos oportuno repisar:

- reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto;

- cercear o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

- manter vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

Qualquer dessas condutas, sozinha, é suficiente para caracterizar o crime de redução a condição análoga à de escravo, sujeitando o autor à pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

A Portaria, ao exigir, para a caracterização da condição análoga à de escravo, a observância concomitante das três condutas acima descritas, inequivocadamente exorbitou do poder regulamentar, devendo, portanto, ser sustada, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição da República.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos PDCs nºs 791, 792, 793, 794, 795, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 811, 816, 818 e 868, todos de 2017, assim como do substitutivo aprovado pela CTASP, com exceção do art. 2º do PDC nº 798/2017, e, no mérito, pela aprovação dos PDCs nºs 791, 792, 793, 794, 795, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 811, 816, 818 e 868, todos de 2017, na forma do substitutivo da CTASP.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado JÚLIO DELGADO
Relator