

PARECER Nº , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, que *estabelece penalidades para o trabalho escravo, altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, que regula o trabalho rural, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador CÉSAR BORGES

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para exame, em caráter não terminativo, o Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, de autoria do Senador Tasso Jereissati, *que estabelece penalidades para o trabalho escravo, altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, que regula o trabalho rural, e dá outras providências.*

O projeto acrescenta dois parágrafos ao art. 149 do Código Penal (CP), prevendo expressamente a hipótese do trabalho escravo, até então ausente no tipo penal, criando, ainda, causa de aumento de pena quando houver o uso da retenção de salários, de documentos, ou da utilização obrigatória de mercadorias ou serviços de determinado estabelecimento como meios coativos de agravamento da restrição da liberdade de trabalho.

O projeto também acrescenta nova hipótese ao art. 207 do referido diploma, aumentando a pena para os que aliciam trabalhadores e os deslocam para serem submetidos a trabalho escravo.

O projeto ainda prevê restrições para a concessão de financiamento público ou participação em licitações para entidades sucumbentes em processo administrativo que concluiu pela existência da

contratação de trabalho escravo, assim como a punição com multa para o empregador rural.

O projeto recebeu seis emendas, todas de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares. A emenda nº 1 busca uma definição de “trabalho escravo”, apesar de o autor ter deixado claro, em sua justificção, que o objetivo é o de “agregar elementos para abalizar os aplicadores do Direito”. A emenda nº 2 aumenta o rol de causas de aumento de pena para o crime do art. 149 (redução a condição análoga à de escravo), para incluir a imposição do uso de habitação coletiva insalubre, de grave sofrimento físico ou moral e na hipótese de o crime ser cometido contra membros de uma mesma família.

A emenda nº 3 busca padronizar a conduta do tipo principal (*caput*) do art. 207 com a conduta do tipo derivado (§ 1º), prevendo, em ambos os casos, as ações de “aliciar, recrutar e transportar” trabalhadores. A emenda nº 4 propõe a revogação do § 1º, incisos I e II, do art. 203 do CP, que tratam das mesmas hipóteses previstas no projeto para os incisos I e II do § 2º do art. 149.

A emenda nº 5 complementa a definição de trabalho escravo proposta pela emenda nº 1, estabelecendo a irrelevância, para a caracterização do crime, do tipo de trabalho e do local onde é prestado, com o fim de evitar restrições na caracterização do crime, dadas as múltiplas formas em que pode se apresentar. Por fim, a emenda nº 6 acrescenta novas causas de aumento de pena para o crime do art. 207 (aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional), incluindo as hipóteses de adiantamento em dinheiro, com vistas a assegurar futura prestação de trabalho, e de cometimento contra membros de uma mesma família.

Recebemos, ainda, duas sugestões de emendas por parte da liderança do Governo, uma fazendo breves alterações no artigo 7º da proposição e a outra acrescentando um parágrafo ao artigo 9º do PLS, de forma a eliminar interpretações escusas do texto da Lei.

Esta Comissão, nos termos do art. 101, II, *d* do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), é regimentalmente competente para apreciar a parte do projeto que trata de direito penal, devendo as outras matérias serem examinadas pela Comissão de Assuntos Sociais, conforme despacho da Presidência de 25/08/2003 e o previsto no art. 100, I, do RISF.

II – ANÁLISE

O direito penal e o direito do trabalho são matérias de competência privativa da União e sujeitas à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos arts. 22, I e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais. Lei ordinária é instrumento hábil para produzir os efeitos propostos, dado que o Código Penal é decreto-lei, veículo legal que não mais existe no ordenamento jurídico pátrio e que possuía eficácia normativa equivalente à daquela, e o instrumento normativo que regula o trabalho rural é também lei ordinária.

Durante a “II Oficina de Aperfeiçoamento Legislativo para o Combate ao Trabalho Escravo”, realizado pela OIT, que contou com a presença de representantes do Ministério Público e de organizações vinculadas ao trabalho escravo, advogados, e outros profissionais do Direito, o entendimento predominante entre as diversas correntes foi a necessidade da melhor especificação do tipo contido no *caput* do art. 149 do Código Penal, de modo a elucidar o conceito do trabalho escravo.

De fato, apesar da jurisprudência relativamente pacífica sobre o tema, o art. 149 originalmente lavrado em nosso Código Penal foi alterado em dezembro último, por força da promulgação da Lei 10.803, que trouxe outros elementos caracterizantes do trabalho escravo, como a jornada exaustiva e os trabalhos forçados.

O ensinamento do autor Alberto Silva Franco¹ sobre o entendimento jurisprudencial do dispositivo supracitado, antes de sua alteração pela Lei 10.803, elucidada o assunto:

"...A ação consiste aqui em apoderar-se de um homem para reduzi-lo à condição de coisa: comprá-lo, vendê-lo, cedê-lo, sem consultar para nada sua vontade, servir-se dele, sem lhe reconhecer direitos correlativos às suas prestações. ...Para a caracterização do crime não é necessário que a vítima seja transportada de um lugar para outro, que fique enclausurada ou que lhe sejam infligidos maus tratos. **A conduta pode ser praticada por violência, ameaça, fraude, retenção de salários, etc.** ... (g. n.)

Lembre-se a propósito, a lição de Magalhães Noronha, *in verbis*: 'Reduzido à condição análoga à de escravo, a situação da vítima será, nas mais das vezes, de verdadeiro seqüestrado: por exemplo, não sair da fazenda onde trabalha, da plantação O crime, entretanto, existe, mesmo sem essa restrição especial. A sujeição absoluta de um homem a outro realiza-se ainda que àquele seja consentida certa atividade, alguma liberdade de movimento (a supressão total desta não se compreenderia), etc., necessária, aliás, freqüentemente, para que o ofendido sirva ao seu

¹ In Código Penal e sua Interpretação Jurisprudencial, 5.ed., São Paulo: RT, pp. 1832-3 e 2368-9.

senhor. Não é preciso também a inflição de maus-tratos ou sofrimentos ao sujeito passivo (*in* Direito Penal, II, 1960, n. 406, p. 201)' (TJSP – AC – Rel. Álvaro Lazzarini –*RJTJSP 39/286*)”

Celso Delmanto², por sua vez, ratifica o conceito de Alberto Silva Franco:

"....A conduta consiste em submeter alguém à sujeição absoluta, reduzindo-o à condição análoga (semelhante, comparável) à de escravo. Para a tipificação, não se exige que haja uma verdadeira escravidão, nos moldes antigos. Contenta-se a lei com a completa submissão do ofendido ao agente. O crime pode ser praticado de variados modos, sendo mais comum o uso de fraude, retenção de salários, ameaça ou violência. Infelizmente, ainda hoje, há prática desse crime em fazendas ou plantações, até mesmo no Estado de São Paulo."

Evidentemente, a alteração consumada pela Lei 10.803 no art. 149 não cumpriu totalmente a sua missão de inserir no dispositivo o conceito de trabalho escravo moderno. Daí a necessidade de nova alteração do dispositivo para que atenda, em sua essência, à definição da condição de servidão. A mudança leva em conta o tipo de trabalho escravo remanescente no Brasil, bem como a realidade do trabalho escravo e a jurisprudência dominante.

Além da alteração promovida no art. 149 do C.P. e conforme sugestão apresentada na oficina legislativa da OIT, optou este relator por apresentar emenda que forneça, no art. 1º da propositura, uma melhor definição do que seja trabalho escravo ou sua condição análoga, levando em conta as características comuns desses tipos de crime. Esse artigo irá balizar o entendimento jurisprudencial sobre o trabalho escravo nas várias esferas do Direito. A emenda nº 1 atende a esse propósito. Porém, para facilitar o entendimento do conceito, sua redação será alterada. Dessa forma, a emenda supracitada será acatada, na forma de subemenda.

No que tange as alterações previstas no art 5º do PLS 208, de 2003, a relatoria optou por acatar as emendas de nºs 3 e 6, ambas de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, por serem extremamente meritórias.

A emenda nº 3, em particular, será acolhida na forma de subemenda pois é imprescindível fazer duas alterações para adequação do

² *In Código Penal Comentado*, 6.ed.atual. e amp., Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 320.

texto: A primeira, substituindo a expressão “aliciar, recrutar e transportar” por “aliciar, recrutar **ou** transportar” (g.n.), para corrigir pequena omissão da redação original; a segunda prevê a gradação da pena prevista na emenda nº 3, para apresentar consonância com a alteração realizada no art. 149, diferenciando o crime de sujeição ao trabalho escravo propriamente dito do aliciamento de trabalhadores. Reduziu-se então a proposta inicial da emenda de um mínimo de 5 e máximo de 10 anos para, respectivamente, 4 e 8 anos.

Apesar de não haver óbices quanto à juridicidade e à regimentalidade, algumas observações se fazem necessárias no que se refere à constitucionalidade e à técnica legislativa.

O art. 7º do referido projeto veda a concessão de financiamento por parte da União ou de entidade por ela controlada, assim como a participação em licitações públicas às entidades sucumbentes em processo administrativo que concluiu pela existência da contratação ou emprego de trabalho escravo. É preciso, todavia, estabelecer prazo para essa vedação, pois, caso contrário, estar-se-ia criando uma sanção de caráter perpétuo, o que não se harmoniza com os fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

A nossa legislação já prevê hipótese semelhante, que pode servir como parâmetro para o projeto em apreço. A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, por exemplo, estabelece, como sanção para o ilícito de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios fiscais ou creditícios pelo prazo que varia de três a dez anos, dependendo da gravidade do ato ímprobo praticado (art. 12). Dado o grau de reprovabilidade das condutas que o PLS nº 208, de 2003, busca penalizar ou ver agravada a penalização, a vedação constante de seu art. 7º poderia vigorar por um prazo de dez anos.

Com relação à emenda nº 2, é notório que havendo concorrência de crime estará configurado concurso material, o que tornaria despiciendo o acolhimento dessa alteração. Entretanto, é importante deixar clara a concorrência de penas para melhor entendimento dos envolvidos, assim como preceitua o art. 222, ratificando o concurso de pena de rapto e outro crime. Além disso, o ilustre Senador Antonio Carlos Valadares definiu com precisão os casos de agravamento de pena, tendo sido grande parte da emenda nº 2 acolhida em uma das emendas da relatoria.

Por sua vez, a emenda nº 4 será acatada, pois revoga dispositivos anteriores que disciplinavam o mesmo tema e poderiam causar dualidades no trato do trabalho escravo.

Quanto às sugestões de emenda encaminhadas pela liderança do Governo, ambas são meritórias e terão seu texto incorporado ao parecer deste relator. A primeira altera o artigo 7º da propositura, substituindo o termo “pessoa jurídica de direito privado” por, simplesmente “empregador”, com o objetivo de ampliar o alcance das disposições previstas na Lei. De fato, já era necessário tecer outras modificações neste dispositivo pelos motivos expostos neste parecer, a emenda deste relator contemplará as alterações propostas pela liderança do Governo.

A segunda acrescenta um parágrafo ao art. 18 da Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, tratado no art. 9º deste Projeto de Lei, para prever que o infrator não possa se beneficiar de uma interpretação errônea da Lei, garantindo, assim, duas reduções no valor da multa a ele aplicada, conforme preceituam o referido art. 18 e o § 6 do art. 636 da CLT.

Além disso, é de melhor técnica estabelecer o valor da multa cominada no § 4º do art. 18 da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criado pelo art. 9º do PLS, em salários mínimos (10 salários mínimos, no caso), para que não se torne anacrônico com o passar dos anos. Não há qualquer óbice jurídico com relação a isso, uma vez que o art. 7º, IV, da Constituição Federal apenas proíbe o uso do salário mínimo como indexador, o que não é o caso.

Ainda no dispositivo acima referido, são necessárias algumas adequações, conforme sugestão da Oficina realizada pela OIT. A propositura em questão se baseou no Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que previa, de modo pontual, a inserção de todas as hipóteses de configuração de trabalho escravo na legislação que regula o trabalho rural, a Lei 5.889, de 8 de junho de 1973. Por isso, optei por apresentar emenda no sentido de ampliar as hipóteses contidas no PLS 208, de 2003, para englobar todas as situações descritas no Plano.

De uma forma geral, o PLS nº 208, de 2003, propõe uma tutela penal mais rigorosa sobre o trabalho escravo, crime dos mais antigos em nossa civilização ocidental, e conhecido na Antiguidade pelo nome de *plagium*. É, de fato, prática que afronta os valores e conquistas sociais após o advento das revoluções liberais e do constitucionalismo, e demanda, pelo seu grau de reprovabilidade e de desprezo pela dignidade da pessoa humana, princípio constitucional consagrado pela República brasileira, o emprego de *ultima ratio* do Direito Penal.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do PLS nº 208, de 2003, bem como das emendas nºs 4, 5 e 6, em sua totalidade, e das emendas nºs 1 e 3, na forma de subemendas, além das emendas que se seguem:

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBEMENDA À EMENDA Nº 1)

Dê-se à emenda nº 1, de autoria do senador Antonio Carlos Valadares, a seguinte redação:

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003 a seguinte redação:

“Art. 1. O trabalho escravo, ou em condição análoga, será punido nos termos desta lei, e caracteriza-se pela sujeição do trabalhador a empregador, tomador dos serviços ou preposto, independentemente de consentimento, a relação mediante fraude, violência, ameaça ou coação de quaisquer espécies.”

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao art. 149 do Decreto-Lei nº 2848 - Código Penal, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, a seguinte redação:

Art. 3º

“**Art. 149.** Submeter alguém a trabalho escravo, ou a condição análoga, caracterizado pela sujeição do trabalhador a empregador, tomador dos serviços ou preposto, independentemente de consentimento **ou** a relação mediante fraude, violência, ameaça ou coação de quaisquer espécies.

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

§1º. A pena prevista no caput é agravada de um sexto a um terço se:

I – para utilizar-se do trabalho escravo, ou condição análoga, o agente emprega, junto ou isoladamente, como meio de coação e com a finalidade de impossibilitar o desligamento do serviço ou o pagamento da dívida:

a) a imposição do uso de habitação coletiva insalubre;

b) a retenção de salários, documentos pessoais ou contratuais;
 c) a obrigação de utilizar mercadorias ou serviços de determinado estabelecimento.

II– resulta à vítima, em razão de maus-tratos ou das circunstâncias da natureza da redução a condição análoga à de escravo, grave sofrimento físico ou moral;

III – a vítima for menor de 18 anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental;

IV – for cometido contra membros de uma mesma família ou entidade familiar.

§2º. Se o agente, para submeter alguém a trabalho escravo ou condição análoga, enquanto perdurar a sujeição, pratica outro crime contra a vítima, aplicam-se cumulativamente a pena correspondente a quem submete alguém a trabalho em condição análoga à de escravo e a cominada ao outro crime”.

EMENDA Nº 4 – CCJ (SUBEMENDA À EMENDA Nº 3)

Dê-se à emenda nº 3, de autoria do senador Antonio Carlos Valadares, a seguinte redação:

Dê-se ao “caput” do art. 207 do Código Penal, de que trata o art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 207 Aliciar, recrutar ou transportar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional:
 Pena – Reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos e multa.”

EMENDA Nº 6 – CCJ

Dê-se ao *caput* do art. 7º do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, a seguinte redação:

Art. 7º O empregador condenado em processo administrativo ou judicial em decorrência da utilização do trabalho escravo, ou condição análoga, não poderá receber e perderá, imediatamente, o direito a benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, concedidos pelo poder público, diretamente, indiretamente ou através de agentes financeiros, bem como o direito de participar de licitações nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por um prazo de 10 (dez) anos.

EMENDA Nº 7 – CCJ

Altere-se os §§ 4º a 8º e acrescente-se os §§ 9º e 10 ao art. 18 da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, tratado no art. 9º do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, com as seguintes redações:

Art. 9º

“Art. 18.

.....

§ 4º. Será punido com multa de 10 (dez) salários-mínimos por trabalhador, o empregador rural que, diretamente, ou mediante preposto:

I - recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, mediante fraude ou cobrança de qualquer dívida do trabalhador;

II - não assegurar condições do seu retorno ao local de origem;

III - vender aos seus empregados mercadorias ou serviços a preços superiores ao de custo, bem como os coagir ou induzir para que se utilizem de seu armazém ou serviços;

IV - efetuar descontos não previstos em lei, não efetuar o pagamento de débitos trabalhistas no prazo legal ou reter documentos;

V – subtrair a livre manifestação de vontade do trabalhador quanto as reais condições de trabalho que lhe forem propostas, mediante erro, dolo, simulação, coação, ardil ou artifício;

VI – dificultar o rompimento do vínculo de trabalho mediante ameaça, violência ou privação de direitos individuais ou sociais, ou por qualquer outro meio;

VII – impor maus-tratos ou sofrimento degradante ao trabalhador;

VIII – vincular contrato de trabalho, ainda que informal, a pagamento de quantia, direta ou indiretamente, ao trabalhador, por meio de erro, dolo, coação, simulação, fraude, ardil, artifício ou falta de alternativa de subsistência;

IX – impor condições penosas ou insalubres de trabalho, ou negar proteção mínima de vida, saúde e segurança ao trabalhador;

X – cercear, de qualquer modo, o livre deslocamento do trabalhador;

XI – manter vigilância sobre o trabalhador com emprego de violência ou ameaça.

§ 5º. Na hipótese do parágrafo anterior, considera-se rescindido o contrato de trabalho indiretamente, devendo o pagamento das verbas rescisórias ocorrer no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de pagamento das multas previstas no § 8º, do art. 477, da CLT.

§ 6º. As multas previstas no § 4º serão aplicadas pelo Delegado Regional do trabalho no prazo máximo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período, desde que devidamente necessário e fundamentado no auto de infração, devendo ser encaminhado cópia do auto de infração e do relatório de inspeção à Procuradoria da República com atribuição para atuação no local da infração e à Procuradoria Regional do Trabalho, tão logo recebidos na Delegacia Regional do Trabalho, sob pena de responsabilidade.

§ 7º. Em caso de reincidência, embaraço ou resistência à fiscalização, emprego de artifício ou simulação com o objetivo de fraudar a lei, a multa será aplicada em dobro.

§ 8º. A multa será diminuída à metade quando o empregador providenciar, no prazo do § 5º, o pagamento dos valores devidos aos empregados, incluindo as obrigações relativas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e à Previdência Social, conforme apurar a fiscalização.

§ 9º. O empregador autuado em qualquer das hipóteses do §4º não será beneficiado pela redução da multa de que trata o § 6º do artigo 636 da Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 10. As despesas com o fornecimento de transporte dos trabalhadores para seus locais de origem correrão por conta do empregador ou tomador dos serviços, bem como as despesas com hospedagem, saúde e alimentação dos trabalhadores até o efetivo pagamento das verbas rescisórias”. (NR)

EMENDA Nº 8 - CCJ

EMENDA MODIFICATIVA Nº _____/2003

(Emenda nº 04 do Senador Antonio Carlos Valadares)

Dê-se ao art. 10, renumerando-se o último artigo, do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 10. Revoga-se o § 1º, incisos I e II do art. 203 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, com redação dada pela Lei nº 9.777, de 29 de dezembro de 1998”.

EMENDA Nº 2 - CCJ
EMENDA ADITIVA Nº _____/2003
(*Emenda nº 05 do Senador Antonio Carlos Valadares*)

Acrescente-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, o seguinte parágrafo único:

“Parágrafo único. Para a caracterização do trabalho em condição análoga à de escravo é irrelevante o tipo de trabalho e o local onde ele é prestado, bem como a natureza temporária ou permanente do trabalho”.

EMENDA Nº 5 - CCJ
EMENDA ADITIVA Nº _____/2003
(*Emenda nº 06 do Senador Antonio Carlos Valadares*)

Acrescentem-se um quarto e quinto incisos ao parágrafo único do art. 207 do Código Penal, de que trata o art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2003, as seguintes redações:

“III – houver adiantamento em dinheiro, com vistas a assegurar futura prestação de trabalho;

IV – for cometido contra membros de uma mesma família ou entidade familiar.”

Sala da Comissão, 14 de abril de 2004.

, Presidente

, Relator