

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Ciências Jurídicas e Sociais
Faculdade de Direito

Lucilla Kluwe Pereira

Escravização Contemporânea no Brasil: uma análise sobre a aplicabilidade do art.
243 da Constituição Federal.

Porto Alegre

2024

Lucilla Kluwe Pereira

Escravização Contemporânea no Brasil: uma análise sobre a aplicabilidade do art.
243 da Constituição Federal.

Trabalho de Conclusão de Curso como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul.
Orientador: Prof. Dra. Valdete Souto Severo.

Porto Alegre
2024

Lucilla Kluwe Pereira

Escravização Contemporânea no Brasil: uma análise sobre a aplicabilidade do art.
243 da Constituição Federal.

Trabalho de Conclusão de Curso como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dra. Valdete Souto Severo.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Valdete Souto Severo
UFRGS

Prof. Dr. Leandro Amaral Dorneles de Dorneles
UFRGS

Prof. Luciane Toss
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me incentivaram ao longo de toda a graduação e nunca mediram esforços para permitir com que eu realizasse todos os meus sonhos.

Aos meus professores, por todos os ensinamentos, em especial à minha orientadora Valdete Souto Severo, por toda dedicação, compreensão e inspiração ao longo dessa trajetória.

Aos meus amigos, pela compreensão na ausência e pelo suporte nos momentos difíceis.

RESUMO

A presente pesquisa pretende oferecer alternativas que viabilizem a aplicação imediata do art. 243 da Constituição Federal, de modo a superar a limitação da sua eficácia. O ditame constitucional, alterado pela Emenda Constitucional n. 81/2014, pretendia promover medida severa contra o trabalho escravizado no Brasil. Entretanto, dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) apontam para um aumento de 5980% no número de trabalhadores em condições análogas à de escravo encontrados pela inspeção do trabalho nos últimos três anos no Rio Grande do Sul. O expressivo crescimento, não apenas causa espanto, como também indica a falta de efetividade da legislação que visa combater o trabalho análogo ao de escravo no país. A permissão do confisco das propriedades escravagistas pretendia incorporar, no ordenamento jurídico brasileiro, ferramenta capaz de combater efetivamente a escravização, entretanto, o ditame constitucional segue em completo desuso. A inutilização é justificada através da suposta limitação da sua eficácia que inviabilizaria sua aplicação. A morosidade legislativa em suprir com as lacunas da norma impede, há mais de dez anos desde a sua aprovação, a aplicação da expropriação para os casos que envolvem o trabalho escravizado. Por entender o potencial combativo da norma constitucional e a urgência, dado o aumento no número de casos, de medida capaz de enfrentar o problema do trabalho escravizado contemporâneo, buscou-se apontar caminhos que contornem as limitações da norma e possibilitem sua aplicação.

Palavras-chave: escravização, expropriação, art. 243 da CF, trabalho análogo à de escravo.

ABSTRACT

This research aims to offer alternatives that enable the immediate application of art. 243 of the Federal Constitution, in order to overcome the limitation of its effectiveness. The constitutional dictate, amended by Constitutional Amendment no. 81/2014, intended to promote severe measures against slave labor in Brazil. However, data from the Labor Inspection Secretariat (SIT) points to a 5980% increase in the number of workers in conditions similar to slavery found by labor inspection in the last three years, in Rio Grande do Sul. The significant growth, not only raises eyebrows, but also indicates the lack of effectiveness of the legislation that aims to combat slave-like work in the country. The permission to confiscate slaveholding properties was intended to incorporate, into the Brazilian legal system, a tool capable of effectively combating slavery, however, the constitutional dictate remains in complete disuse. The destruction is justified by the supposed limitation of its effectiveness, which would make its application unfeasible. The legislative delay in filling the gaps in the rule has prevented, for more than ten years since its approval, the application of expropriation in cases involving slave labor. Understanding the combative potential of the constitutional norm and the urgency, given the increase in the number of cases, of a measure capable of facing the problem of contemporary slave labor, we sought to point out ways that circumvent the limitations of the norm and enable its application.

Keywords: enslavement, expropriation, art. 243 of the CF, work analogous to slavery.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 | ANÁLISE DO TEMA DA ESCRAVIZAÇÃO NO TRF4 | 10 |
| 2.1 | RETROSPECTIVA HISTÓRICA: A PERSISTÊNCIA DE UMA LÓGICA ESCRAVISTA..... | 10 |
| 2.2 | ANÁLISE DAS DECISÕES SOBRE A MATÉRIA..... | 19 |
| 2.3 | OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM O MAL USO DO ART. 243 DA CF | 28 |
| 3 | ANÁLISE SOBRE A EFICÁCIA DO ART. 243 DA CF | 35 |
| 3.1 | EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS..... | 35 |
| 3.2 | DA FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO | 42 |
| 3.3 | DA NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE TRABALHO ES CRAVO..... | 53 |
| 4 | CONCLUSÃO | 63 |
| | REFERÊNCIAS..... | 68 |

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, através de pesquisa e revisão bibliográfica, propõe uma análise referente à eficácia da regra do artigo 243 da Constituição Federal. Objetivou-se identificar quais são as lacunas que impedem a sua aplicação imediata e, a partir delas, tentar resgatar, em nosso ordenamento jurídico, legislações capazes de suprir as carências presentes na norma, garantindo, desse modo, a efetivação da sanção, salutar para os avanços no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil.

A pesquisa em tela, portanto, propõe-se a um estudo aprofundado sobre o art. 243 da Constituição Federal, no que tange à possibilidade de expropriação das propriedades em que forem localizadas a exploração de trabalho escravizado e a sua posição, no ordenamento jurídico brasileiro, como medida capaz de combater a escravização no país.

O trabalho desenvolve-se em duas partes. No primeiro capítulo, far-se-á uma breve revisão histórica, a fim de contextualizar a posição conservadora, tomada pelo ordenamento jurídico brasileiro, em relação à luta antiescravista no país desde o processo abolicionista e seus reflexos na (difícil) aprovação do art. 243 da Constituição Federal.

Procura-se demonstrar como a luta contra o trabalho escravo no Brasil se deu a passos lentos. O processo abolicionista foi burocrático e moroso, marcado pela promulgação de leis de pouca efetividade e pela falta de intenção efetiva em combater a prática. A abolição veio apenas em 1888, o último dos países americanos a promulgá-la, apenas a fez após intensa pressão internacional. A abolição, no entanto, não extinguiu, de fato, a escravização no país. Devido ao amplo território, de difícil acesso, por um tempo a prática restou escondida dentro de grandes propriedades de terras e de pequenos imóveis em centros urbanos. O reconhecimento de sua persistente e nociva existência só ocorreu na metade do século XX. Esse não veio acompanhado de tentativas institucionais de combate, e o problema restou esquecido até o início dos anos 2000.

Após ser condenado na Corte Internacional de Direitos Humanos, pelo Caso José Pereira, o Brasil comprometeu-se a tomar uma série de medidas para fortalecer o combate ao trabalho escravo. Dentre elas, a instituição da Emenda Constitucional n. 81/2014. Essa alterou o disposto no art. 243 da Constituição Federal, adicionando

uma nova modalidade de expropriação para além do cultivo de plantas psicotrópicas: a localização de exploração de trabalho escravo na propriedade. O processo de aprovação da emenda foi lento e tumultuado. Tendo sido proposta em 2003, foi promulgada apenas em 2014, após sofrer uma série de alterações importantes, que serão especificadas no decorrer da pesquisa.

No segundo capítulo, buscar-se-á demonstrar os dados empíricos coletados através da análise jurisprudencial realizada no site do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que comprovam o status de completa inutilização¹ da norma constitucional para os casos que envolvem trabalho escravo. A pesquisa empírica, ainda, tentará explicar os motivos que impedem, hoje, a aplicação da norma.

Segundo dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), houve um aumento de 5980% no número de trabalhadores em condições análogas à de escravo encontrados pela inspeção do trabalho nos últimos três anos, apenas no Rio Grande do Sul. O número expressivo volta às atenções ao problema do trabalho escravo contemporâneo no país. Dito isso, através do método empírico, realizado por meio de pesquisa jurisprudencial quantitativa, o trabalho procura mostrar que o ditame constitucional, muito embora seja utilizado no que tange ao cultivo de plantas entorpecentes, é completamente inutilizado para os casos que envolvem trabalho escravo. Ainda, utilizando-se do mesmo método, pôde-se concluir que a inutilização do art. 243 da Constituição Federal é consequência da limitação da eficácia da norma, resultado das diversas alterações impostas durante o seu processo de aprovação.

Por fim, ao final do segundo capítulo, serão analisadas, através de revisão bibliográfica, as razões supramencionadas, individualmente, a fim de que se estabeleça alternativas viáveis que supram a omissão legislativa e garantam a efetivação da medida. Isso porque, apesar de representar uma forte sanção aos que incidem no crime, não se verifica sua aplicação, tampouco são perceptíveis os resultados sociais de sua promulgação, como demonstram os números antes mencionados.

A prática de explorar trabalho escravizado, persistente distúrbio na sociedade brasileira, exige implementação de medida severa para o seu combate. Essa pode ser encontrada no art. 243 da Constituição, entretanto, a carência de eficácia impede sua aplicação pelo judiciário brasileiro. Dado o potencial combativo da norma

¹ Ao longo do trabalho a expressão “inutilização” será empregada no sentido de não utilização.

constitucional e os altos índices referentes ao trabalho escravizado no país, torna-se relevante pesquisa acadêmica que aponte alternativas para a aplicação, que contornem a limitação imposta a ela. É o que será discutido ao longo desse trabalho.

2 ANÁLISE DO TEMA DA ESCRAVIZAÇÃO NO TRF4

Este capítulo será dividido em três subcapítulos. O primeiro busca, através de uma breve revisão histórica, demonstrar o comportamento do judiciário e do legislativo brasileiro, face à escravidão presente no país, desde o processo abolicionista até a contemporaneidade. O segundo busca descrever o processo legislativo de aprovação da Emenda Constitucional n. 81/2014, levando em conta os impasses e turbulências, que resultou na redação atual do art. 243 da Constituição Federal.

2.1 RETROSPECTIVA HISTÓRICA: A PERSISTÊNCIA DE UMA LÓGICA ESCRAVISTA

No Brasil, a escravização começa com a invasão dos portugueses. Denominado por Darcy Ribeiro como “impérios mercantis salvacionistas” (Ribeiro, 2015, p. 50), a ocupação ibérica na América Latina e, portanto, a portuguesa no Brasil, tinha cunho comercial e religioso. O sistema econômico importado para o território dominado era fundamentado na mão de obra escravizada. Os portugueses já utilizavam para força de trabalho pessoas escravizadas trazidas das expedições africanas desde o século XIII (Pinsky, 2012, p. 10) e, ao fundar a colônia, transplantaram aqui esse modo de produção. A religião, por sua vez, cumpria um papel como justificadora moral do processo de escravidão, dando caráter de salvação à submissão dos povos utilizados como mão de obra (Muller, 2021, p. 39-40).

Trezentos e oitenta e oito anos foi o tempo que a prática, “tão oposta à condição humana que se mantém através de uma vigilância perpétua e da violência atroz da punição preventiva” (Ribeiro, 2015, p. 90) perdurou. No último dos países a abolir a escravidão, o processo abolicionista foi marcado pela lentidão e resistência. Iniciado em 1831, com a promulgação da Lei Feijó, e seguido por uma série de leis que, assim como a primeira, surtiram, propositalmente, pouco efeito, a abolição só ocorreu mais de cinquenta anos depois, em 1888. Protegida pelas elites, a empresa escravista pautou, de forma brutal, desumana e sanguinária, o modelo econômico nacional agrário durante quatro séculos.

Durante esse processo, o escravizado perdia a sua humanidade e era visto única e exclusivamente como um bem, passível de dominação por outrem. Nas palavras de Darcy Ribeiro (2015, p. 118):

A empresa escravista, fundada na apropriação de seres humanos através da violência mais crua e da coerção permanente, exercida através dos castigos mais atrozés, atua como uma mó desumanizadora e deculturadora de eficácia incomparável. Submetido a essa compressão, qualquer povo é desapropriado de si, deixando de ser ele próprio, primeiro, para ser ninguém ao ver-se reduzido a uma condição de bem semovente, como um animal de carga; depois, para ser outro, quando transfigurado etnicamente na lonha consentida pelo senhor, que é a mais compatível com a preservação de seus interesses.

Esse viés mercantil da escravidão contribuiu para a lentidão do processo abolicionista. Os “proprietários” achavam-se no direito de burlar leis que atentassem contra a propriedade absoluta sobre o escravo (Pinsky, 2012, p. 64). Além da intangibilidade da propriedade, o fator econômico também servia para fundamentar um processo gradual. Por temerem um colapso econômico, os abolicionistas da época pregavam um prazo preparatório à liberação dos escravos. Prevaleceu um processo de abolição demasiadamente moderado. A proteção da propriedade e do capital marcou os mais de trezentos anos de escravidão no país, inclusive durante o processo abolicionista.

Além da morosidade legislativa, através dos relatos deixados pelo advogado abolicionista Luís Gonzaga Gama, percebe-se uma resistência do judiciário em aplicar as leis promulgadas. Seus registros demonstram uma intensa disputa interpretativa a respeito das normas e da criação de empecilhos formais para apreciação de denúncias (Muller, 2021). Na narrativa publicada no Correio Paulistano, em 1871, Gama pede o cumprimento da Lei Feijó e a liberação de dez africanos, trazidos ilegalmente ao Brasil em 1844, e de quatro crianças, filhas destes. No mesmo relato declara que, por despacho, o juiz do caso declarou-se incompetente de julgar a ação, muito embora não o fosse. Expõe Gama (2023, p. 248):

Em favor de dez africanos importados no Brasil no ano de 1844, pouco mais ou menos, e de quatro crioulos filhos dos mesmos africanos, requeremos ao exmo. Sr. Dr. Chefe de polícia, firmados no decreto de 12 de abril de 1832, art. 10, a providência da Lei de 7 de Novembro de 1831; e Sua Excelência, por despacho, houve por bem declarar-se incompetente para tomar conhecimento do fato! Maravilhou-nos sobremodo tão estranho acontecimento, porque a despeito dos nossos esforços intelectuais, não podemos descobrir a base legal do venerado despacho de Sua Excelência. E sem a menor intenção de ofendermos a reputação jurídica de tão notável magistrado, cumpre-nos dizer, em abono do bom senso, que tal despacho é um verdadeiro aleijão judicial.

Verifica-se que se trata de apenas um dos relatos que ilustram a falta de interesse do judiciário em concretizar a abolição no país. Nas palavras do jornalista Juremir Machado Silva: “A Justiça foi um dos maiores sustentáculos da escravidão no

Brasil, mesmo quando dispunha de instrumentos legais para agir em defesa do princípio da liberdade e da dignidade humana” (2017, p. 232).

A Lei Áurea marca a abolição formal do regime de escravização no Brasil. Foi promulgada após uma série de ditames legais que visavam limitar a escravidão, como a Lei Feijó, Lei do Ventre Livre e Lei do Sexagenário. As leis, que mais serviam para postergar o compromisso do país perante atores internacionais do que para caminhar rumo à libertação dos escravos, ficaram conhecidas pela expressão “para inglês ver”, representante do descompromisso da nação em terminar com o regime escravista. No mais, a lei supramencionada não indicou o fim da escravidão no Brasil. Essa tomou novas formas e contornos, mas ainda representa um desafio para a administração pública e levanta uma série de discussões, as quais serão exploradas posteriormente.

O Código Penal de 1890, primeiro da República, não trata da conduta de escravização indevida (Muller, 2021, p. 52), uma vez que se entendia que a escravidão ficara no passado. Os seringueiros, levados à Amazônia para atuar no primeiro ciclo da borracha, e os europeus, trazidos para ocupar as lavouras, ambos submetidos ao regime de escravidão por dívidas, demonstravam o contrário.

A exploração de trabalho de forma escravizada, portanto, seguia acontecendo. Segundo Lima (2013, p. 21), “no meio da selva esses trabalhadores eram apresentados a um regime de trabalho compulsório, estribado no sistema de aviamento que dava sustentação a toda cadeia de produção gomífera, estimulada pelo capital internacional”. Além disso, ressalta-se também o expostopor J. M. Audrin (1946, p. 85 e 88):

Uma outra causa de transformação rápida e inaudita era a descoberta, em 1904, de uma riquíssima zona de “borracha” nas matas visinhas. (...) Era um movimento incessante de tropas chegando de todas as direções, atravessando o rio, parando alguns dias em Conceição antes de afundarem nas matas. (...) Além desses contatos, os moços Caiapós, robustos em geral, iludidos por miríficas promessas, deixaram-se arrastar para os trabalhos inhumanos das matas, feitos escravos durante longos meses. Daí voltavam aniquilados e afetados de certas doenças até então por eles ignoradas.

Thomas Davatz narra o processo de escravidão por dívidas a que estavam submetidos os colonos vindos da Europa, conforme se observa do trecho do livro *Memórias de um Colono no Brasil* (Davatz, 1850, p. 217):

Esses atos e fatos, essas palavras e essas “disputas servem suficientemente para mostrar que o tratamento miserável dos colonos- na província de S. Paulo tem sua origem e sua base não apenas no modo de pensar e de agir próprio aos fazendeiros, donos das colônias, mas também no modo de

pensar e de agir das altas autoridades públicas do Brasil. Em outras palavras o governo desse país sustenta e até pratica, embora indiretamente, semelhantes embustes. (...) sustento que existe um dever ainda maior, e é o da libertação daqueles que, vergonhosamente ludibriados, foram reduzidos a uma nova escravidão, em vez de verem realizadas as promessas de felicidade com que lhes tinham acenado.

O crime é tipificado pela primeira vez na era republicana apenas em 1940. O surgimento do tipo, ironicamente, coincide com o programa “Mais Borracha para a Vitória”. A campanha do governo, que visava incentivar trabalhadores a tentar a sorte na extração do látex no norte do país, representa o segundo ciclo da borracha. Assim como o primeiro ciclo, contribuiu para o recrudescimento da escravidão por dívida e acarretou milhares de mortes oriundas das condições degradantes de vida. De acordo com José Lucas Santos Carvalho (2020, p. 99) “estima-se que, pelo menos, 30 mil trabalhadores em completo abandono durante a extração do “ouro branco”.

O art. 149 do Código Penal de 1940 era vago e indeterminado (Castilho, 2000), dispondo o seguinte: “reduzir alguém à condição análoga à de escravo – pena de reclusão de 2 a 8 anos”. Apesar da conduta criminosa estar disposta no Código, era ínfima a sua eficácia.

Segundo a professora Ela Wiecko Volkmer de Castilho, a falta de clareza sobre o objeto jurídico e o ocultamento do núcleo do tipo inviabilizavam o controle via sistema penal. Explica que embora o tipo possua um verbo (reduzir), este não pode ser considerado núcleo, uma vez que exprime resultado. O núcleo do tipo (o verbo) deve exprimir a ação propriamente dita. Desse modo, no caso da redação original do art. 149 do Código Penal, não se sabe exatamente qual a ação que constitui o crime.

A alteração no art. 149 aconteceu só em 2003, com a Lei n. 10.803/03, ou seja, sua aplicação permaneceu restrita por mais de 60 anos. O artigo reformado traz quatro tipos penais. A condição análoga à de escravo é definida, portanto, como sendo “a (1) submissão de pessoas a trabalhos forçados ou (2) jornada exaustiva, (3) sujeitando-o a condições degradantes de trabalho ou (4) restringindo sua locomoção por qualquer meio, em razão de dívida contraída pelo preposto”; ainda, o crime é de ação vinculada, logo, permite a tipificação do ilícito sempre que houver qualquer uma das condutas elencadas (Estefam; Gonçalves, 2021, p. 309). No mais, vale salientar que o legislador, a partir da alteração, concebe também como modalidade de trabalho análogo à escravidão o “truck system”, isto é, a modalidade de escravidão por dívidas.

A alteração, na verdade, foi desencadeada por uma série de acontecimentos internacionais que pressionaram o governo brasileiro 10 anos antes. Em 1992, a

Comissão Pastoral da Terra denunciou no plenário da Subcomissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em Genebra, a existência de trabalho escravo no Brasil. No ano seguinte, a Organização Internacional do Trabalho cobrou explicações do governo brasileiro (Carvalho, 2020). Nesse primeiro momento, em resposta, alguns instrumentos legais e institucionais foram criados.

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2010), como consequência da atuação internacional da organização e subsequente pressão de organizações internacionais, foram estabelecidos alguns instrumentos legais e institucionais para combater melhor o trabalho escravo no país. Em 1994 é promulgada a Instrução Normativa Intersecretarial n. 1, que dispunha sobre procedimentos de inspeção do trabalho na área rural. É criado também o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado e implementado o Grupo Móvel de Fiscalização, pela Secretaria de Fiscalização do Trabalho do Ministério do Trabalho.

Em 2003 o Caso José Pereira foi levado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Segundo Firme (2005), José Pereira na época tinha 17 anos e foi escravizado juntamente com outros mais de 60 trabalhadores na fazenda Espírito Santo, no estado do Pará. Ao tentar escapar com um colega, foi surpreendido por funcionários da propriedade que portavam fuzis. Os tiros acertaram seu olho e, infelizmente, o amigo que o acompanhava na fuga não resistiu aos disparos. O caso foi encaminhado para a Corte Interamericana de Direitos Humanos devido a excessiva morosidade no julgamento do caso. A resolução do caso foi amistosa, com o Brasil comprometendo-se com uma série de medidas de punição, prevenção e reparação, pagando à vítima indenização.

O Brasil, pela primeira vez, reconheceu a responsabilidade e o compromisso em tomar medidas de reparação e prevenção contra o trabalho escravo. Conforme o Relatório n. 95 de 2003 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, petionários e o Estado assinaram um acordo de solução amistosa, no qual o Brasil reconheceu a responsabilidade internacional e estabeleceu uma série de compromissos relacionados ao julgamento e à punição dos responsáveis (CIDH, 2003). Além disso, estabeleceu medidas pecuniárias de reparação e de prevenção, modificações legislativas, medidas de fiscalização e punição ao trabalho escravo e projetos de conscientização contra a prática.

Um dos resultados do comprometimento do Brasil perante a corte foi a reforma do art. 149 do Código Penal, assim, de acordo com o Relatório n. 95/03 da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

O Estado brasileiro compromete-se a efetuar todos os esforços para a aprovação legislativa (i) do Projeto de Lei Nº 2130-A, de 1996 que inclui, entre as infrações contra a ordem econômica, a utilização de mecanismos “ilegítimos da redução dos custos de produção como o não pagamento dos impostos trabalhistas e sociais, exploração do trabalho infantil, escravo o semi-escravo”; e (ii) o Substitutivo apresentado pela Deputada Zulaiê Cobra ao projeto de Lei Nº 5.693 do Deputado Nelson Pellegrino, que modifica o artigo 149 do Código Penal Brasileiro (CIDH, 2003).

O início dos anos 2000 foi marcado por uma onda de avanços legislativos e institucionais sobre o tema. Claro, progresso esse forçado, resultante da pressão internacional que, mais uma vez, o país estava sofrendo. É desse período o embrião da Emenda Constitucional n. 81. A PEC 438/2001 que incluía o trabalho escravo como outra hipótese de expropriação além da já disposta “cultura ilegal de plantas psicotrópicas”. A promulgação da emenda foi turbulenta e demorada e, em que pese tenha sido aprovada pelo Senado em 2003, o projeto só foi votado na Câmara em 2012, mais de 10 anos após sua apresentação.

Em 1999, o senador Ademir Andrade, do PSB/PA, protocolou a proposta de Emenda Constitucional n. 57, com o objetivo de dar nova redação ao art. 243 da Constituição Federal que, à época, já dispunha sobre a expropriação das terras em que fossem localizados o cultivo de plantas psicotrópicas.

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

Além da PEC 57/99, entrou para votação a Emenda n. 1 de plenário, que visava inserir a norma a expressão “definido em lei” logo após a expressão “exploração de trabalho escravo”. O termo fazia referência à lei regulamentadora já pertencente ao ordenamento jurídico. A proposta, no entanto, foi recusada. O projeto de lei foi aprovado em primeiro turno por unanimidade (62 votos sim); no entanto, a Emenda foi rejeitada por 49 votos. No segundo turno houve aprovação mais uma vez por

unanimidade (55 votos sim). A PEC foi então encaminhada à Câmara para votação e foram pensadas outras cinco propostas à proposição em tramitação na Casa, dentre elas a PEC n. 232/95, do Deputado Paulo Rocha (PT/PA), que previa o seguinte:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas à reforma agrária, com o assentamento prioritário aos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

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 se reverterá, conforme o caso, em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados, no assentamento dos colonos que foram escravizados, no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao crime de tráfico ou do trabalho escravo.

Na Câmara, o projeto sofreu algumas alterações. O parecer, proferido em Plenário pelo relator Tarcísio Zimmermann (PT/RS), concluiu pela aprovação da Emenda Aglutinativa Substitutiva de Plenário, o que evidenciou a intenção dos legisladores em tentar suavizar a incidência da norma. A emenda tomava por base a PEC supracitada, entretanto, alguns pontos foram alterados.

O termo “imediatamente expropriadas” foi retirado sob justificativa pautada em sua excessividade e na necessidade do devido processo legal. A previsão de preferência no assentamento dos trabalhadores que estivessem executando serviços na condição de escravizados também foi excluída e foi adicionada a possibilidade de expropriação de imóveis urbanos. Por fim, foi alterada a remissão dos recursos oriundos de bens de valor econômico apreendidos e expropriados para a criação de um fundo. Assim, é possível verificar a seguinte disposição:

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 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 art. 5º.

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

Esperava-se que, após as alterações, o texto fosse aprovado rapidamente na Câmara. Isso se depreende a partir do parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Tarcísio Zimmermann (PT-RS): “Acreditamos que este texto, depois de aprovado

na Câmara, será rapidamente aprovado também no Senado, de forma que integre a Constituição Federal ainda no ano de 2004” (Senado Federal, 2001).

Entretanto, o projeto ainda sofreria forte repressão por parte da “bancada ruralista” que, mesmo após o abrandamento do ditame, opunha-se à aprovação da PEC. A votação em primeiro turno resultou em 326 votos favoráveis. Por sua vez, o segundo turno foi realizado oito anos após o primeiro. Vale mencionar que o receio de o projeto não ser aprovado pela bancada ruralista, ocasionou que, mesmo após quase uma década, a votação fosse adiada por mais 15 dias. Finalmente, a aprovação do Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição contou 360 votos favoráveis e foi encaminhado ao Senado para nova votação.

No Senado, outra importante modificação acometeu a redação do projeto: a substituição do termo “definido em lei” por “na forma da lei”. Apesar da Emenda n. 1 ter sido recusada em primeira votação na Casa, as modificações realizadas na Câmara acarretaram proposta substitutiva àquela apresentada anteriormente. Por ser considerada proposta nova, foi enumerada como PEC 57-A/1999 e submetida à nova deliberação:

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.

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.

Durante esse segundo pleito, foi aprovada a alteração que introduz o termo “na forma da lei”, que faz referência à norma futura, limitando sua eficácia. Isso porque as normas de eficácia limitada são aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, ou entra em vigor não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de norma regulamentadora infraconstitucional (Lenza, 2021, p. 225).

O texto transcrito acima revela o resultado das alterações e corresponde à atual redação do art. 243 da Constituição Federal. O projeto pretendia ser uma resposta à sociedade internacional e nacional sobre a impunidade no que tange ao crime. No próprio relatório da Comissão Especial, destinada a dar parecer à proposta de Emenda Constitucional, de relatoria do Deputado Tarcício Zimmermann, fica

evidenciado que “o valor das multas não tem por si só o potencial de inviabilizar economicamente o negócio da escravidão”. Portanto, fazia-se necessária uma medida enérgica capaz de viabilizar a erradicação do trabalho escravo no país. Entendia-se que a expropriação das terras inviabilizaria economicamente a exploração do trabalho escravo através da imposição de pesados custos punitivos (Zimmermann, 2004).

Apesar da razão nobre, o relatório do Senador Aloysio Nunes expõe a grande dificuldade na aprovação da Emenda, o que pode ser percebido a partir de trecho retirado de relatório de sua autoria (Senado Federal, 2013, p. 16):

Finalmente, faz-se necessário fazer algumas considerações de ordem política. O texto sob exame somente foi aprovado na Câmara dos Deputados depois de longo processo de negociações políticas, sem as quais sequer teria sido submetido ao Plenário daquela casa. Para retratar as dificuldades basta lembrar que o projeto foi aprovado em primeiro turno no já longínquo ano de 2004 e somente foi levado a 2º turno em 24 de maio de 2012. Fica claro que sem esses entendimentos, como se pode depreender do exame das notas taquigráficas dessa sessão, a PEC não teria sido aprovada, como foi, com 360 votos a favor, 29 contra e 25 abstenções, mediante encaminhamento favorável de todos os líderes, sem exceção (...). Nas notas taquigráficas da sessão de 24 de maio, encontramos roteiro precioso de meias verdades, contradições e falsos argumentos que nos ajudam a desvendar a realidade política subjacente à aprovação da PEC pela Câmara.

O fato é que essa só foi possibilitada após intensa negociação política. Claro, todo projeto de lei exige ajustes e acordos, seja Emenda Constitucional, Lei Complementar ou Lei Ordinária. Entretanto, no caso da PEC ora analisada, a turbulência anormal do processo fica clara pela demora na sua outorga. Ainda, é possível observar a resistência parlamentar sobre a matéria nas discussões legislativas realizadas, principalmente por membros da bancada ruralista ao longo do processo, as quais pretendiam não apenas postergar a aprovação, mas tentar diminuir a eficácia da nova norma através de alterações.

Considerando a dificuldade na aprovação de tão nobre alteração constitucional, destaca-se que sua promulgação expressou enorme conquista ao ordenamento jurídico brasileiro. O art. 243 da Constituição Federal representou e representa um avanço no que tange às ferramentas de luta contra o trabalho escravo. Nas palavras da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo “a expropriação de imóveis onde for encontrada mão de obra escrava é medida justa e necessária e pode representar um importante instrumento para eliminar a impunidade no setor” (Senado Federal, 2013, p. 5). Ainda, ao analisar toda a trajetória legislativa da PEC, fica

evidente a intenção de parte da comunidade política em conceber um instituto capaz de erradicar a escravização persistente no país.

Ainda que as raízes escravagistas do país tenham emergido ao longo do processo legislativo, não há dúvidas a respeito do caráter revolucionário do art. 243 da Constituição Federal. Conceber a exploração de pessoas em situação de escravização como causa de expropriação demonstra, ao menos, uma tentativa de alteração do posicionamento brasileiro perante a odiosa prática. Causa estranheza a parca aplicabilidade do ditame constitucional pelos tribunais, mesmo cerca de 10 anos após a promulgação. Isso porque, segundo dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), nos últimos três anos, houve um aumento de 5980% no número de trabalhadores em condições análogas à de escravo encontrados pela inspeção do trabalho apenas no Rio Grande do Sul. O número expressivo não condiz com a quietude sobre a matéria.

A falta de ciência em como tem se dado a utilização do artigo após todos os percalços durante o processo de aprovação causa, no mínimo, curiosidade. Em uma tentativa de sanar a dúvida referente a sua aplicação, tendo em vista o expressivo aumento no número de casos envolvendo pessoas escravizadas, foi realizada pesquisa empírica jurisprudencial no Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Essa, apresentada no tópico a seguir, a princípio, buscou entender qual a incidência do ditame nas decisões que envolvem o crime disposto no art. 149 da Constituição Federal no sul do país, a fim de tentar identificar a sua efetividade no mundo fático.

2.2 ANÁLISE DAS DECISÕES SOBRE A MATÉRIA

Segundo os professores Lee Epstein, da University of Southern California, e Gary King, da Harvard University, o que torna uma pesquisa empírica é o fato dessa ser baseada em observações do mundo ou, em outras palavras, em dados. Estudos empíricos no direito podem defender reformas legais, analisar a incidência de normas, observar as consequências jurídicas e sociais resultantes da promulgação de certa lei, dentre outras possibilidades (Epstein; King, 2014). A sua utilização é ampla e pode oferecer conclusões valiosas para os operadores do direito.

Para que a pesquisa empírica corresponda ao seu fim, segundo os autores supracitados, é de extrema importância que seja possível a sua replicação. Esta só é alcançada através da publicidade do processo de pesquisa. Portanto, antes de adentrar nos dados propriamente ditos, faz-se necessário descrever o processo

empregado na realização da pesquisa e esclarecer as premissas utilizadas no decorrer do estudo jurisprudencial. Após elucidar essas questões, serão apresentados os resultados obtidos.

Quanto ao processo de pesquisa, necessário ressaltar que os casos foram selecionados através da barra de pesquisa de jurisprudência do site do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). A amostragem foi selecionada através do tempo, considerando os últimos três anos (2020, 2021, 2022) até 2023, quando se deu início a pesquisa. O período selecionado leva em conta os dados anteriormente mencionados da Secretaria de Inspeção do Trabalho. A pesquisa no site do TRF4 foi realizada através da busca pelos termos: expropriação e drogas, “trabalho escravo” e expropriação e “trabalho escravo”.

O tribunal foi escolhido em razão da competência. Cabe à justiça federal julgar casos envolvendo trabalho análogo à escravidão e, para fins de análise comparativa numérica, aproveitou-se os casos de tráfico internacional de drogas julgados pelo tribunal. O cultivo de plantas psicotrópicas ou o tráfico de entorpecentes correspondem a outra hipótese de expropriação disposta no art. 243 da Constituição Federal e em seu parágrafo único. Portanto, objetivou-se analisar a utilização da norma em ambos os casos.

A pesquisa pretendeu observar como tem sido realizada a aplicação do art. 243 da Constituição face o elevado aumento no número de casos envolvendo trabalhadores escravizados nos últimos três anos na região. Entretanto, por se tratar de um Trabalho de Conclusão de Curso, fez-se essencial a utilização de uma metodologia redutiva, com uma amostra restrita, simplificadora do panorama geral. No mais, foi preciso restringir a pesquisa às perguntas inicialmente levantadas, logo, foram ignoradas outras questões alcançadas através dos resultados obtidos. Nesse sentido, foram estabelecidas como perguntas norteadoras: como tem sido aplicado o art. 243 da Constituição pela Justiça Federal (para os casos envolvendo o cultivo de plantas psicotrópicas e para os referentes ao trabalho escravo) e como o Tribunal tem condenado os incidentes no art. 149 do Código Penal.

Quanto à análise de dados, os primeiros apresentados serão aqueles referentes à utilização do art. 243 da Constituição Federal para os casos que envolvem entorpecentes. A norma em tela comporta duas hipóteses de expropriação: a localização de culturas ilegais de plantas psicotrópicas e a exploração de trabalho escravo. Originalmente, apenas a primeira estava disposta. Para uma melhor análise

referente à utilização do ditame para casos envolvendo trabalhadores em situação de escravização, foi necessário, para fins de uma análise comparativa quantitativa, observar também como se porta o Tribunal perante casos envolvendo tráfico de drogas.

Ao pesquisar no site do TRF4 os termos: drogas e expropriação o resultado encontrado foi de 92 casos. Foram desconsiderados os embargos de declaração e os casos que fugiam do objeto da pesquisa. Restaram 24 casos. Desses, 100% sofreram expropriação. É perceptível uma maior utilização do parágrafo único do artigo em detrimento do caput, uma vez que, em sua esmagadora maioria, foram expropriados bens móveis (92%). Uma possível explicação para essa diferença encontra-se na competência, visto que o Tribunal é incumbido de julgar apenas casos de tráfico internacional de drogas. Logo, é muito mais provável a incidência de bens móveis, como carros, na prática.

Apesar do caput não ser comumente utilizado na justiça federal, é ampla a utilização da norma. Dos casos analisados, 100% tinham como fundamento da expropriação o art. 243 da Constituição. Ainda, percebe-se a familiaridade do tribunal com a aplicação do artigo através de trechos de decisões em que é ressaltada a habitualidade com que é utilizada a expropriação na condenação dos réus, conforme observado no julgamento, pela 7ª Turma do TRF4, do Mandado de Segurança n.5049077-06.2021.4.04.0000/RS:

A apreensão de bem utilizado para/ou oriundo do tráfico de drogas é medida lúdima, de direito, amplamente legalizada e com finalidade de patrocínio do bem comum, bem como seu respectivo perdimento é imposição legal para coibir essa espécie de delito, sendo o confisco disciplinado como forma de expropriação em favor do Estado dos instrumentos e produtos de crime, com a finalidade de assegurar a indisponibilidade dos bens ilícitos utilizados para a prática do crime ou que tenham sido angariados com a conduta ilícita.

Ademais, outro fator capaz de demonstrar o comum uso do art. 243 da Constituição Federal são os Temas fixados, tanto pelo Superior Tribunal de Justiça, quanto pelo Superior Tribunal Federal, que complementam a regulamentação da matéria. O Item 58 da Edição 131 da Jurisprudência em Teses afirma que a “expropriação de bens em favor da União, decorrente da prática de crime de tráfico ilícito de entorpecentes, constitui efeito automático da sentença penal condenatória”. O Tema n. 647 do STF, por sua vez, amplia a incidência da norma ao declarar que:

É possível o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas, sem a necessidade de se perquirir a

habitualidade, reiteração do uso do bem para tal finalidade, a sua modificação para dificultar a descoberta do local do acondicionamento da droga ou qualquer outro requisito além daqueles previstos expressamente no art. 243, parágrafo único, da Constituição Federal.

Ainda a Tese 399 do Supremo Tribunal Federal, fixada no Recurso Extraordinário 635.336/PE, emite entendimento no sentido de restringir o alcance da expropriação ao terceiro de boa-fé: “A expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal pode ser afastada, desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que *in vigilando* ou *in eligendo*”. Todavia, a partir dos casos analisados, percebe-se uma possível tendência do Tribunal em não conceder a restituição dos bens apreendidos mesmo àqueles alegadamente de boa-fé. Mais da metade dos casos (54%), que envolviam expropriação e tráfico de drogas, tratavam de pedidos de restituição de bens por terceiros. Desses, apenas em um dos casos o pedido foi concedido.

Não cabe aqui analisar a qualidade probatória daqueles que apelam pela restituição dos bens. Entretanto, os números são significativos. Ainda, através de trechos retirados das decisões examinadas, nota-se que, apesar do Tema n. 399, a aplicação do parágrafo único do art. 243 da Constituição é realizado em consonância com o tema 647 do STF. Assim, de acordo com julgado Apelação Criminal n. 5002003-85.2020.4.04.7017/PR:

Isso porque o Tema STF 399 trata da "natureza da responsabilidade do proprietário de terras com cultivo ilegal de plantas psicotrópicas para fins de expropriação", enquanto que o Tema STF 647 trata da "possibilidade da decretação de perdimento de bem apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, quando não comprovada sua utilização habitual ou sua adulteração para o cometimento do crime". Ainda que a leitura isolada da tese fixada no Tema 399 possa trazer certa confusão ("A expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal pode ser afastada, desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que *in vigilando* ou *in eligendo*"), a mera leitura da controvérsia fixada nos Temas em questão é mais do que suficiente para fixar a aplicabilidade do Tema STF 647 ao caso dos autos.

Ou seja, basta que o bem tenha sido utilizado no crime para que seja mantida sua apreensão, ainda que de terceiro. Desse modo, o referido julgado ressalta:

Saliento que o fato do veículo estar em nome do apelante não autoriza, por si só, a conclusão de que é o proprietário de fato do bem apreendido na fase investigatória em poder do acusado. De mais a mais, há fortes indícios de que o veículo tenha sido utilizado de instrumento do crime, sujeito, portanto, à eventual pena de perdimento em favor da União, nos termos da legislação supra referida. Como bem pontuou o magistrado, *com base no parágrafo único do artigo 243 da CF/88, aplica-se a regra de que os bens apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes estão sujeitos a pena de*

perdimento. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o mérito do Recurso Extraordinário n. 638.491/PR, representativo do Tema 647 de repercussão geral, reconheceu que *é possível o confisco de bens utilizados no empreendimento do tráfico de drogas*. Com efeito, adota-se *in casu* o entendimento da Corte Suprema no sentido de que, *havendo indícios no sentido de que o acusado utilizava-se de um automóvel para promover o tráfico de drogas, e verificada a possibilidade de perdimento do bem ao fim do trâmite processual, convém a manutenção de sua apreensão durante*.

No mais, a comprovação da boa-fé é difícil, visto que não basta apenas a apresentação de documento referente a propriedade do bem pelo apelante, conforme Apelação Criminal ora analisada: “Não comprovando o apelante a efetiva boa-fé pela cessão do veículo utilizado para internalizar drogas ilícitas no país, mantém-se a constrição, tendo em vista ser passível de futuro perdimento”. Essa tendência é confirmada nas próprias decisões, como vislumbrado por outro trecho extraído do julgado: “A jurisprudência desta Corte também adota uma postura cautelosa quando se trata de bens que possam constituir instrumento do crime, mantendo a apreensão acaso não for produzida prova em contrário”.

Em se tratando de legislação, comumente acompanham o artigo constitucional o art. 91, inciso, II, do Código Penal e o art. 63 da Lei n. 11.343/2006. Ambos os dispositivos regulamentam a norma constitucional. O primeiro define ser o perdimento de bens decorrência da sentença condenatória:

Art. 91 - São efeitos da condenação
 II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:
 a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;
 b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

O segundo estabelece o poder de decisão do juiz sobre o perdimento dos bens. Ainda, o § 1º do art. 63 define o Fundo Nacional Antidrogas como destinatário dos bens expropriados, garantindo que esses deverão ser revertidos diretamente a ele.

Art. 63. Ao proferir a sentença, o juiz decidirá sobre: (Redação dada
 I - o perdimento do produto, bem, direito ou valor apreendido ou objeto de medidas assecuratórias; e
 II - o levantamento dos valores depositados em conta remunerada e a liberação dos bens utilizados nos termos do art. 62.
 § 1º Os bens, direitos ou valores apreendidos em decorrência dos crimes tipificados nesta Lei ou objeto de medidas assecuratórias, após decretado seu perdimento em favor da União, serão revertidos diretamente ao Funad.

Outra importante lei que dispõe sobre a desapropriação confiscatória é a Lei n. 8.257/1991. Promulgada apenas três anos após a Carta Magna, a lei surge com a

intenção de regulamentar o processo de expropriação das glebas em que há culturas ilegais de plantas psicotrópicas. O texto legal dispõe sobre o procedimento judicial da ação expropriatória e define o que são plantas psicotrópicas e como se caracteriza a sua cultura. À época, o art. 243 da CF trazia apenas essa única hipótese de desapropriação não indenizada. A agilidade com que foi produzida e decretada a lei surpreende e demonstra o interesse do legislativo em relação à matéria.

Nota-se, portanto, uma intensa atividade legislativa e judiciária em torno da expropriação nos casos que envolvem entorpecentes. O artigo é comumente utilizado pelos Tribunais para apreensão, garantidora de futuro perdimento, de bens relacionados ao tráfico de drogas, inclusive daqueles pertencentes a terceiros. O comum uso do ditame constitucional é notável, também, pela atenção que recebe dos Tribunais no tocante à definição de Temas de Repercussão Geral. No que tange às Casas Legislativas, parece haver efetividade na promulgação de leis que complementam a regulamentação da matéria.

Além da legislação supracitada, cabe ressaltar que, em 2019, a Lei n. 13.840 alterou o parágrafo primeiro do art. 63 da Lei n. 11.343 e ampliou sua incidência. Isso porque o texto anterior definia que “os valores apreendidos em decorrência dos crimes tipificados nesta lei e que não forem objeto de tutela cautelar, após decretado o seu perdimento em favor da União, serão revertidos diretamente ao Funad”. Já o novo texto não restringe a reversão ao fundo apenas aos valores, mas acrescenta produtos, bens direito e valores.

Observada a aplicação do art. 243 da CF nos casos que envolvem tráfico de drogas, cabe agora analisar os casos que tratam do do crime tipificado pelo art. 149 do Código Penal. Para fins de análise comparativa, foram utilizados os mesmos padrões de pesquisa definidos anteriormente. Ou seja, foi realizada através da barra de pesquisa do TRF4, utilizando os termos “trabalho escravo” (entre aspas, com o intuito de selecionar toda a expressão) e expropriação. Da busca resultaram 18 processos. Contudo, todos faziam referência ao tráfico de drogas, nenhum dos casos envolvia trabalho escravo e expropriação. Isto é, o resultado foi de completa inutilização do art. 243 da CF para os casos que envolvem a exploração de trabalho escravo nos últimos três anos.

Ao lembrar o tortuoso processo legislativo, a inaplicabilidade revolta, mas não surpreende. Entretanto, apesar da inutilização do ditame constitucional, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região segue incumbido de julgar casos que envolvem

trabalho escravo. Portanto, a pergunta a ser respondida agora é: como o Tribunal tem condenado os réus que incorrem no crime? Ao pesquisar na barra de jurisprudência do TRF4 “trabalho escravo”, de 2020 a 2023, encontram-se 14 casos que de fato envolvem o tipo previsto no art. 149 do Código Penal. Foram desconsiderados aqueles que não tratavam de matéria penal e os que decidiam sobre o crime de tráfico de drogas.

Nos casos selecionados foram registrados ao todo 19 réus. Como já mencionado, a pesquisa é quantitativa, logo, não fez parte da análise um exame qualitativo das decisões, apenas foram considerados critérios objetivos. O resultado foi o seguinte: 37% dos réus foram absolvidos ou tiveram mantida a absolvição; 42% tiveram a pena privativa de liberdade substituída por pena privativa de direitos; 5% foram condenados à pena privativa de liberdade iniciada em regime aberto; 16% foram condenados à pena privativa de liberdade em regime semiaberto; e nenhum foi condenado à pena privativa de liberdade em regime inicial fechado.

No que tange às absolvições, apesar do reconhecimento da situação precária na qual estavam submetidos os trabalhadores, há, aparentemente, uma certa atenuação da responsabilização baseada em uma suposta adequação do princípio da dignidade à situação fática. Nesse sentido, analisa-se trecho retirado da Apelação Criminal n. 5000088-08.2014.4.04.7212/SC:

Boas condições de trabalho devem ser asseguradas a todos, mas não se pode desconsiderar, na análise do que seja degradante para efeitos penais, o contexto dos fatos, o perfil dos trabalhadores, as condições econômico-sociais e o sentimento de cada trabalhador em relação àquela situação. No caso, os trabalhadores não relataram tratamento desumano por parte dos contratantes. Embora precárias, as condições de trabalho não causaram, ao que tudo indica, sofrimento moral.

Isto é, há um aparente entendimento no sentido de que não há como exigir dos fazendeiros certos padrões de bem-estar trabalhistas uma vez que as condições do campo tendem a ser mais precárias. O julgado continua:

É lamentável e repugnante a alocação de pessoas em frentes de trabalho sem qualquer preocupação com as mínimas condições ambientais; com alojamentos limpos, arejados e confortáveis; cozinha e refeitório adequados; com instalações próprias para higiene e banho. Evidentemente que se poderia exigir dos proprietários rurais ou até dos empreiteiros, senão a construção, a aquisição de equipamentos móveis que permitissem abrigar e acolher os trabalhadores durante o repouso, refeição e higiene. Todavia, não se pode olvidar, como destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, que o trabalho no campo está longe de refletir as condições ideais e que, não raras vezes, a realidade do campo é o retrato da miséria da população interiorana, esquecida e abandonada pelo próprio Estado.

No tocante à substituição, pode ocorrer a alteração da pena privativa de liberdade por privativa de direitos desde que preenchidos os requisitos do art. 44 do Código Penal:

Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo; II – o réu não for reincidente em crime doloso; III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. § 2º Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos.

O inciso primeiro da norma exige que a pena seja inferior a quatro anos. Com base nas decisões analisadas, as condenações raramente ultrapassam este montante, atingindo, em média, três anos e cinco meses, sendo a mais alta aplicada nos casos analisados de quatro anos e seis meses.

Importa relembrar os argumentos trazidos pela bancada ruralista contrários à aprovação da Emenda que resultou no art. 243 da CF. Muito discutia-se sobre o receio de expropriações arbitrárias. Fala do Deputado Valdir Colatto na Sessão de votação da PEC 438 (Câmara dos Deputados, 2012):

Não podemos jogar agora que todo produtor rural tem esse problema. São pontuais, as estatísticas são mentirosas e não têm fundamento nem origem. É preciso que nós materializemos isso. Quanto aos psicotrópicos, existe a prova material de quem planta o psicotrópico na fazenda. O trabalho escravo, no entanto, é um conceito genérico, depende do humor do fiscal que vai à fazenda ou à propriedade. É ele que vai dizer se é enquadrado no trabalho escravo ou não. Enquadrado no trabalho escravo, o proprietário vai para a lista negra, para o Ministério Público Federal e para o INCRA. Para quê, Sra. Presidente? Para ser expropriado, para perder a sua propriedade para fins de reforma agrária. É isso o que está por trás de tudo.

Os dados apontam para a irracionalidade dos protestos realizados na época. A preocupação no sentido de adequar o tipo à realidade demonstra a extrema cautela com que são julgados os casos que envolvem trabalho análogo à escravidão. O cuidado parece induzir o Tribunal à absolvição ou à substituição das penas. Na verdade, não apenas os dados obtidos, mas a própria jurisprudência que tem se firmado, inclusive através do Supremo Tribunal Federal, expõe essa moderação, no julgamento do Inquérito n. 3.412:

[...] para a configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o

cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima 'a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva' ou 'a condições degradantes de trabalho', condutas alternativas do tipo penal.

A prudência também é percebida pela dosimetria das penas, a qual se encontra em total acordo com o tempo de condenação estipulado pelo Código Penal (de dois a oito anos). Os dados encontrados, que apontam um índice considerável de substituição de sanções, demonstram essa característica dos magistrados. Entretanto, apesar de louvável a posição, aparentemente, antipunitivista do Tribunal, convém questionar a efetividade da responsabilização daqueles que insurgem no crime.

Em primeiro lugar, levantou-se uma hipótese em relação à dificuldade de identificação dos réus para a responsabilização. Ao observar o caso das vinícolas Aurora, Garibaldi e Salton, parece haver uma dificuldade do poder público em condenar penalmente os reais proprietários das terras em que foram localizadas a exploração de trabalhadores em situação de escravidão, uma vez que entre os envolvidos encontra-se uma grande empresa. Isso porque, principalmente com a ampliação da terceirização, os reais detentores do capital têm pouco contato com os trabalhadores contratados.

Apesar de a hipótese não ter sido confirmada através dos dados obtidos, é possível cogitar que exista uma atuação menos ineficaz do poder judiciário quando se trata de pequenos e médios produtores. Os casos analisados envolviam, majoritariamente, pequenos e médios produtores rurais que, via de regra, não utilizavam mão de obra terceirizada e demonstraram participar ativamente do dia a dia da lavoura. No caso das vinícolas, por exemplo, as empresas se eximiram da responsabilização penal alegando desconhecimento e transferindo a responsabilidade à terceirizada (Keske; Rodembusch, 2023). Assim, conforme MPT (2023):

O Ministério Público do Trabalho firmou Termo de Ajustamento de Conduta com as Vinícolas Aurora, Garibaldi e Salton. Na TAC as empresas assumiram 21 obrigações de fazer e não fazer para aperfeiçoar o processo de tomada de serviços, com a fiscalização das condições de trabalho e direitos de trabalhadores próprios e terceirizados, e impedir que novos casos semelhantes se repitam no futuro. Outro objetivo expresso no documento é monitorar o cumprimento de direitos trabalhistas na cadeia produtiva. (...) Nos termos do TAC, as três vinícolas deverão pagar ao todo R\$ 7 milhões de indenização por danos morais individuais e por danos morais coletivos – além das verbas rescisórias já pagas pela Fênix (mais de R\$ 1,1 milhão). Pelo acordo, as três empresas também deverão garantir o pagamento das indenizações individuais aos trabalhadores resgatados em

caso de impossibilidade por parte da empresa contratante, de propriedade de Pedro Augusto Oliveira de Santana. <https://www.prt4.mpt.mp.br/procuradorias/ptm-caxias-do-sul/11825-mpt-assina-tac-com-vinícolas-no-caso-de-bento-goncalves>

O delegado responsável pela investigação, por sua vez, afirmou não ter encontrado nenhuma prova de que as vinícolas tenham participação direta no crime (Tomé, 2023). Nota-se a dificuldade de construção do nexos causal através da terceirização. Todavia, mesmo no que tange às empresas terceirizadas, as condenações não parecem surtir efeito. A Fênix Serviços Administrativos e Apoio à Gestão de Saúde, responsável pela terceirização da mão-de-obra do caso em tela, já possuía outras 20 notificações e, inclusive, já tinha assinado Termo de Ajustamento de Conduta em outra ocasião (Keske; Rodembusch, 2023).

Em segundo lugar, dialogando com a reiteração do crime supramencionado, cabe resgatar um dos motivos apresentados durante o processo legislativo de aprovação da alteração no art. 243 da CF. Em seu relatório, o Deputado Tarcísio Zimmermann afirma que a ineficácia do sistema de sanções pode ser demonstrada pelos casos de reincidência. O fato de existir casos de propriedades rurais autuadas pelo mesmo crime pouco tempo depois da primeira autuação, mesmo com fiscalizações, as multas aplicadas e os processos criminais encaminhados ensejaram, na época, a aprovação de medida mais robusta para a erradicação do trabalho escravo no Brasil.

Apesar da alteração no art. 243 da CF ter sido motivada pela ineficácia das sanções até então aplicadas, a pesquisa encontrou um estado de completa inutilização do ditame constitucional. Sem medida que inviabilize economicamente os negócios daqueles que incorrem na prática, persiste a exploração do trabalho escravo no Brasil. Ainda que medidas como a implementação de grupos de fiscalização e a instituição de cobrança de multas e indenização representaram grandes avanços do Brasil em relação ao tema, espanta a não aplicação de uma norma constitucional. Alguns motivos são apresentados como justificativa da inutilização, os quais serão melhor analisados a seguir.

2.3 OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM O MAL USO DO ART. 243 DA CF

Antes de adentrar nas possíveis razões que pretendem justificar a inutilização do art. 243 da CF, vale fazer algumas considerações a respeito da pesquisa e das conclusões alcançadas. Em primeiro lugar, a pesquisa empírica aludida possui

limitações que devem ser reconhecidas. A principal delas diz respeito à base de dados. Ao selecionar os casos que realmente tratavam do objeto estudado, a amostra diminuiu consideravelmente. Por conta disso, salienta-se não ser possível alcançar certezas absolutas com base exclusivamente nos resultados encontrados. Não obstante, é possível levantar algumas inferências a partir desses dados.

Ao analisar os acórdãos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nota-se um conforto muito grande dos magistrados em utilizar o art. 243 da CF, no que tange a crimes envolvendo tráfico de drogas e, ao mesmo tempo, uma completa inutilização da expropriação para casos envolvendo trabalho escravo. Em relação ao legislativo, os dados e a história parecem apontar para uma inércia legislativa em regulamentar a matéria. No tocante aos crimes que envolvem entorpecentes, existe vasto texto legislativo regulamentando a expropriação, enquanto para os casos de trabalho análogo à escravidão, existe exíguo texto legal regulamentando a matéria. Esses fatos apontam para uma hipótese de resistência parlamentar ao assunto.

Em relação à condenação dos incidentes no art. 149 do Código Penal, o Tribunal tende, aparentemente, a abrandar ou a manter leves as penas dos réus. Não se quer, a partir disso, induzir a conclusões punitivistas. O que se questiona a partir do posicionamento do tribunal diante da dosimetria da pena dos réus é se a utilização do art. 243 da CF não se mostraria medida coercitiva mais eficiente no combate à escravização moderna. Essa afirmação é fundamentada pela exposição de motivos que apresentava a norma como capaz de inviabilizar economicamente os ofensores. Portanto, infere-se a partir dos dados obtidos que o vazio jurisprudencial e legislativo em relação à norma aqui discutida aparenta contribuir para a persistência do trabalho escravo no Brasil.

Mas se a norma seria tão benéfica, qual razão justificaria a sua não aplicação? Essa pergunta pode ser respondida através da revisão do processo legislativo já analisado e de dois julgados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Ao procurar por acórdãos que utilizavam o art. 243 da Constituição, não apenas não foram encontrados casos em que a norma não foi utilizada, como também surpreendeu o fato dela não ser citada nos casos de trabalho análogo à escravidão. A fim de tentar encontrar decisões em que o artigo é, ao menos, mencionado, foi ampliado o tempo selecionado para a procura de acórdãos no site do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Se antes a amostra foi selecionada no período entre 2020 e 2023, agora o marco inicial passa a ser 2014. Duas decisões foram encontradas através desta

alteração: a Apelação Cível n. 5017092-80.2012.4.04.7001/PR e a Apelação Criminal n. 5000420-07.2016.4.04.7017/PR. Essas serão esmiuçadas a seguir.

A primeira decisão, referente ao processo n. 5017092-80.2012.4.04.7001/PR, tratava de apelação cível, proposta pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), contra decisão que reconheceu a nulidade do Laudo Agrônomo de Fiscalização e do processo administrativo de desapropriação e declarou que a propriedade rural examinada atendia sua função social. O instituto afirmava que o cumprimento da função social da propriedade rural não se limitava à apuração de sua produtividade, mas devia levar em consideração fatores ambientais, trabalhistas e de destinação. Ainda, sustentava que foram encontrados no imóvel empregados em condições de trabalho análogo à escravidão, descumprindo, portanto, a função social no aspecto trabalhista.

O juízo entendeu que o caso não violou a legislação trabalhista; no entanto, citou a norma ora analisada, afirmando que o ditame carece de regulamentação complementar, verifica-se, portanto, que o juiz de primeiro grau decidiu o seguinte, sob o n. 54200.002390/2008-91:

Não bastasse o exposto, a questão da desapropriação da propriedade pela verificação de eventual situação de trabalho análogo à escravidão ainda é motivo de discussão, em especial porque o tema, objeto do art. 243 da Constituição Federal, com redação pela Emenda Constitucional 81/2014, aguarda regulamentação legislativa, qualificando-se, pois, de norma de eficácia limitada, inaplicável, ainda que por analogia, à hipótese, diversamente do que pretende o INCRA por meio de sua contestação.

Assim, o acórdão vai ao encontro a esse entendimento, explicitando que:

a questão da desapropriação da propriedade pela verificação de eventual situação de trabalho análogo à escravidão, objeto do art. 243 da Constituição Federal, com redação pela Emenda Constitucional 81/2014, ainda aguarda regulamentação legislativa, tratando-se de norma de eficácia limitada.

A segunda decisão, referente ao processo n. 5000420-07.2016.4.04.7017/PR, tratava de apelação que pleiteava, dentre outras coisas, a impossibilidade de decretação do perdimento do imóvel. Ocorre que o Ministério Público ofereceu denúncia imputando aos réus a prática do delito previsto no art. 149 do Código Penal. Os acusados, segundo o relato disposto no acórdão, reduziram sete pessoas, inclusive um adolescente de 16 anos, todas originárias do Paraguai, à condição análoga à de escravo. Os trabalhadores eram submetidos a jornadas exaustivas de

até 13 horas de trabalho e estavam sujeitos a condições degradantes de trabalho, como é possível observar:

os trabalhadores paraguaios permaneciam alojados em uma espécie de galpão, constituído pelas instalações do antigo curral de porcos; o galpão não dispunha de água encanada, nem de banheiro, tampouco de fogão, geladeira e utensílios de cozinha (alguns deles comiam utilizando-se de garrafas pet no lugar dos talheres), revelando a inexistência de condições mínimas de higiene e de condições adequadas para o preparo e consumo das refeições; o galpão sequer possuía chão concretado, e as frestas deixadas pelas tábuas de madeira que o compunham deixavam expostos os trabalhadores às intempéries do tempo; não havia camas para que os trabalhadores pudessem dormir, apenas colchões e roupas de cama sujas espalhadas pelo chão de terra batida; em face da ausência de fogão no local, os trabalhadores improvisaram uma espécie de fogueira, com tijolos e ferro, que era acesa com lenha. As imagens retratam que a utilização produzia cinzas, e certamente, fumaça no interior do alojamento: uma evidente situação de insalubridade.(...) as necessidades fisiológicas eram feitas no mato e tomaram banho apenas duas vezes em um riacho; alguns alimentos eram fornecidos pelo contratante, em pouca quantidade, e para descontar do salário [...].

Dois dos réus envolvidos no crime foram absolvidos; o apelante, por sua vez, foi condenado a dois anos e um mês a ser cumprido em regime inicial aberto. Entretanto, a pena privativa de liberdade foi substituída por privativa de direitos.

Em relação ao art. 243 da CF, a defesa insurgiu-se contra o perdimento do imóvel rural, alegando se tratar de bem de família. Na decisão, o juízo reconheceu a previsão constitucional a respeito da expropriação de imóveis utilizados para a exploração de trabalho escravo. Contudo, entendeu também que a eficácia da norma é limitada e, carecendo de lei que a regulamente, a sua aplicação torna-se inviável. Segundo o relator:

A expropriação em liça demanda, destarte, a existência de previsão legal, que regulamente a norma constitucional em comento; logo, essa tem sua eficácia limitada. Inexiste, porém, lei que trate de mote - apenas tramita o Projeto de Lei do Senado de n. 432/2013, que ainda pende de aprovação legislativa.

Ou seja, em ambos os casos apresentados há o entendimento de que a norma constitucional não pode ser aplicada por não se tratar de norma de eficácia plena. Tal posição tem origem nos acordos realizados para a aprovação da Emenda Constitucional durante o processo legislativo.

O trâmite que resultou na alteração do art. 243 da CF foi pautado por tentativas de postergamento e de redução da eficácia legal da norma constitucional. Em um primeiro momento, foi retirado o termo “imediatamente”, que indicava a imediata expropriação de terras em que fosse localizada a exploração de trabalho escravo, por entender ser demasiado excessivo. Segundo o Deputado Tarcísio Zimmermann: “O

primeiro termo retirado foi imediatamente expropriadas. Ele era excessivo, uma vez que a expropriação só pode se dar mediante o devido processo legal. Fizemos, portanto, uma correção” (Senado Federal, 2001).

Em um segundo momento, foi incorporado ao projeto a expressão “na forma da lei”, induzindo à necessidade de promulgação de lei regulamentadora referente ao processo de expropriação, condicionando, assim, a eficácia da norma. Essas alterações foram necessárias para que se alcançasse o quórum para aprovação da alteração.

Outro ponto muito debatido pelos legisladores refere-se à necessidade ou não da exigência de norma definidora do conceito de “trabalho escravo”. Membros da bancada ruralista defendiam que a definição disposta no art. 149 do Código Penal era demasiada subjetiva. Nesse sentido, destaca-se o disposto pelo Deputado Edinho Bez (Senado Federal, 2001):

A proposta, que foi aprovada em primeiro turno em 2004, permite a expropriação das terras onde for encontrado trabalho análogo à escravidão. Os Deputados ruralistas que se opõem à PEC argumentam que ela permitirá a expropriação de imóveis rurais por simples infrações trabalhistas, pelo fato de não se definir o que é trabalho escravo. (...) Encerro dizendo que, embora eu não defenda o trabalho escravo – muito pelo contrário, não o defendo de maneira alguma –, precisamos buscar o equilíbrio, pois necessitamos da produção agrícola. (...) Precisamos, no entanto, definir em lei o que é trabalho escravo, objetivando manter os produtores rurais motivados e ao mesmo tempo não admitir o trabalho escravo.

Nesse sentido, argumentavam que a hipótese “trabalho degradante”, contida na norma penal supracitada como uma das modalidades de trabalho escravo era excessivamente ampla o que poderia contribuir para discricionariedade nas decisões. Ainda, alegavam a incompatibilidade entre os termos, uma vez que o art. 149 da CP trata de trabalho análogo à escravidão, enquanto o art. 243 da CF fala em trabalho escravo.

A oposição desse entendimento debatia ser absurda a exigência de caracterização sobre o que é trabalho escravo visto que essa já consta no ordenamento. Assim, ressalta-se a exposição do do Deputado Ivan Valente:

O problema é que os mesmos setores que conquistaram o maior retrocesso legislativo em termos de proteção ambiental no País, com a aprovação das mudanças do Código Florestal, emperram há anos a votação da PEC 438. Querem, agora, fazer uma manobra para alterar o texto aprovado no Senado e em primeiro turno na Câmara para, segundo dizem, “evitar que a lei seja mal utilizada” e “para que o proprietário não fique sujeito à arbitrariedade do fiscal”. Para isso, a bancada ruralista defende uma alteração na PEC que explicita que o processo de expropriação da propriedade urbana ou rural seja

regulado por lei específica. Achem o texto da PEC “muito vago” e “arriscado”. Trata-se de mais uma mentira propagada pelo agronegócio. Não há nada de vago na atuação do Ministério do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho e da Polícia Federal no combate ao trabalho escravo. Os flagrantes se baseiam em situações concretas de graves violações de direitos humanos e trabalhistas. O Código Penal é claro ao definir o crime (...) Na verdade, Sr. Presidente, o que o agronegócio pretende, mais uma vez, é colocar a propriedade privada acima de quaisquer direitos. Se for aprovada uma mudança na PEC exigindo regulamentação específica para a expropriação das terras onde for encontrada mão de obra escrava, eles tratarão de, nesta lei, mudar o conceito de trabalho escravo em vigor no País – e que está em acordo com inúmeros tratados internacionais ratificados pelo Brasil –, e assim flexibilizar a fiscalização em suas propriedades.

Além da definição contida no Código Penal, existem outros textos normativos que definem o crime: a Convenção da OIT n. 29 de 1930; o art. 6º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos, da ONU, de 1956; e a Lei n. 10.608, que reconhece, inclusive, a existência do trabalho escravo e concede seguro para quem é libertado.

No final, prevaleceu o entendimento de que a alteração constitucional tratar sobre “trabalho escravo” e não sobre “trabalho análogo à escravidão” impunha a necessidade de nova legislação que definisse a matéria. Nesse sentido, cuida-se o exposto no relatório do Senador Aloysio Nunes Ferreira:

Essa nova legislação haverá de tratar, inclusive, da perfeita definição do que seja ‘trabalho escravo’, posto que mesmo considerando a atual jurisprudência dos tribunais superiores, o legislador derivado, ao elaborar a presente PEC, não optou pelo tipo ‘redução à condição análoga à de escravo’ e sim, expressa e deliberadamente, por “exploração de trabalho escravo”.

No mais, foi vitoriosa a pressão da bancada ruralista em exigir legislação referente ao processo expropriatório. O resultado é que, quase dez anos após a promulgação da Emenda Constitucional n. 81/2014, ainda não foi realizada a aprovação da lei que deveria regulamentar a matéria. Ressalta-se que a promulgação da alteração constitucional demorou mais de dez anos, ou seja, a contar desde a propositura, são vinte anos sem a efetivação da norma. A morosidade legislativa impede a concretização da orientação constitucional.

Entretanto, apesar do que foi estabelecido pelas casas legislativas, a lentidão em regulamentar a matéria exige um novo olhar perante a situação. É fato que a suposta limitação da eficácia da norma foi imposta pela Bancada Ruralista para dificultar a aplicação do art. 243 da CF e, portanto, as condenações de expropriação nos casos concretos. É fato, também, que desde a aprovação da Emenda, em

especial, nos últimos três anos houve um aumento considerável no número de trabalhadores encontrados em situação de escravização no país. Portanto, diante da omissão do legislador, dado a piora no cenário trabalhista referente à matéria, faz-se salutar o suprimento dos obstáculos estabelecidos pelo legislador. Através da hermenêutica e da analogia, buscar-se-á, no capítulo seguinte, estabelecer alternativas permissivas à utilização da norma constitucional pelo judiciário.

3 ANÁLISE SOBRE A EFICÁCIA DO ART. 243 DA CF

Como observado no capítulo anterior, embora conste na Constituição Federal, a expropriação, quando motivada pela submissão de trabalhadores à situação de escravização, não é aplicada pelo judiciário. Conforme visto na exposição de motivos que levaram à reforma do art. 243, há duas barreiras limitantes da norma. A primeira diz respeito à necessidade de legislação regulamentadora do processo de expropriação, a segunda refere-se à exigência de uma definição legal da expressão “trabalho escravo”.

Neste capítulo, em um primeiro momento, buscar-se-á entender o alcance da eficácia da norma constitucional. Para isso, com base na teoria da aplicabilidade das normas constitucionais de José Afonso da Silva, explicar-se-á o regime de eficácia constitucional utilizado hoje no Brasil e, assim, definir a aplicabilidade do art. 243 da CF. Em um segundo momento, a fim de enquadrar o ditame na definição proposta pelo autor supracitado, serão examinadas individualmente as duas barreiras levantadas pelo legislador. O exame busca compreender se de fato impedem a utilização da expropriação nos casos que envolvem trabalho escravo.

3.1 EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Salienta-se que será adotada aqui a concepção de norma constitucional utilizada por José Afonso da Silva no livro *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, qual seja, o entendimento de que constitui norma constitucional toda aquela presente na Constituição formal.

Segundo o autor, a constituição material pode ser definida em um sentido mais amplo e outro mais restrito. No primeiro, a constituição material é definida como a não normada. Ou seja, a organização do Estado definida através das traduções, costumes e funcionamento do Estado. Nas palavras de José Afonso da Silva (1999, p. 38), “em suma, se todo Estado existe de certo modo, sob certa forma, esse seu modo de existir, qualquer que seja, é a sua constituição”.

De modo mais restrito, a constituição material designa as normas constitucionais escritas que regulam a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos e os direitos fundamentais do homem. Nas palavras de Carl Schimidt, a decisão política fundamental. Por sua vez, a constituição formal pode ser definida como uma série de leis constitucionais escritas, portanto, corresponde ao conceito de

constituição escrita, rígida, objetiva e legislada. Portanto, não importa a verificação do conteúdo trazido por ela, desde que conste na Carta Magna, adquire status de norma constitucional. Desse modo, conforme José Afonso da Silva (1999, p. 39):

Todas as normas insertas nesse documento-ato do poder constituinte são constitucionais, pouco importando o seu conteúdo. Juridicamente, não há distinção a ser feita entre prescrições constitucionais escritas, para o fim de considerarem-se umas como de constituição e outras, não. É verdade que muitas disposições que figuram nas constituições modernas não têm natureza escrita de regras constitucionais. Mas, pelo fato de constarem delas, recebem o conceito de normas constitucionais em razão do documento a que aderem.

Ainda, é necessário realizar uma distinção entre eficácia social e jurídica. A primeira é sinônimo de efetividade, ou seja, é a realização do direito no mundo dos fatos. Conforme Roberto Barroso (2020, p. 79):

A ideia de efetividade expressa o cumprimento da norma, o fato real de ela ser aplicada e observada, de uma conduta humana se verificar na conformidade de seu conteúdo. Efetividade, em suma, significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

A segunda, que será melhor estudada neste capítulo, diz respeito à possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos (Sarlet, 2010). Uma norma é juridicamente eficaz quando é exigível, executável e aplicável. Nas palavras de José Afonso da Silva (1999, p. 66):

Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela trazidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica.

Concebida pela doutrina e jurisprudência norte-americanas, a classificação das normas constitucionais do ponto de vista da sua eficácia tornou-se relevante no Brasil ainda na Constituição de 1891. Difundida e defendida por Ruy Barbosa, a teoria estadunidense definia as normas constitucionais como sendo autoaplicáveis ou não-autoaplicáveis (Sarlet, 2010, p. 242). As autoexecutáveis seriam aquelas que, por regularem diretamente as situações a que são propostas, são desde logo aplicáveis. As não-autoexecutáveis, por sua vez, são as de aplicabilidade dependente de lei

ordinária (Silva, 1999). Ruy Barbosa define, na obra *Comentários à Constituição Federal brasileira*, as normas auto-aplicáveis como sendo (Barbosa, 1933, p. 488):

as determinações, para executar as quais não se haja mister de constituir ou designar uma autoridade, nem criar ou indicar um processo especial, e aquelas onde o direito instituído se ache armado por si mesmo, pela sua própria natureza, dos seus meios de execução e preservação". Para o autor, as não-auto-executáveis seriam as que "não revestem dos meios de ação essenciais ao seu exercício os direitos, que outorgam, ou os encargos, que impõe: estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a legislatura, segundo o seu critério, os habilite a se exercerem.

Apesar da inegável importância da classificação acima abordada, a partir da década de cinquenta, a teoria passa a ser reavaliada. O termo "autoaplicável" vira alvo de críticas por induzir à ideia de que as normas desse tipo não poderiam sofrer qualquer regulamentação legislativa (Sarlet, 2010). Em contrapartida, no que tange às normas não-autoaplicáveis, passa-se a criticar o entendimento de que essas seriam completamente ineficazes. Nas palavras de José Afonso da Silva (1999, p. 76):

Nem as normas ditas auto-aplicáveis produzem por si mesmas todos os efeitos possíveis, pois são sempre passíveis de novos desenvolvimentos mediante legislação ordinária, nem as ditas não-auto-aplicáveis são de eficácia nula, pois produzem efeitos jurídicos e tem eficácia, ainda que relativa e reduzida.

Vale, ainda, ressaltar que as críticas dirigidas à teoria norte-americana começam a surgir com o fortalecimento do constitucionalismo social. A teoria, agora, superada, não comportava a importância das normas programáticas², presentes no constitucionalismo contemporâneo. A classificação estritamente bilateral no que tange à aplicação era insuficiente para explicar o alcance dos efeitos dessas e das demais normas de princípios no ordenamento. Por conta disso, fez-se necessária uma nova sistemática, que comportasse esse novo perfil constitucional contemporâneo. No Brasil, o constitucionalismo social e a mudança de entendimento em relação à eficácia das normas constitucionais ganham força após a ditadura militar.

A Constituição de 1988 marca a transição de um Estado autoritário e violento para um Estado democrático, pautado por princípios fundamentais. A teoria norte-americana das normas auto e não-autoaplicáveis, por não conceber a possibilidade de produção de efeitos jurídicos, mesmo que mínimos, nas normas não-autoexecutáveis, tornou-se insuficiente para fundamentar a aplicabilidade da

² São aquelas que indicam valores e fins que dão diretrizes às ações do Poder Público. Serão melhor analisadas mais a frente.

constituição cidadã. Era necessária, para a consolidar esses direitos subjetivos, uma nova doutrina capaz de comportar o alcance de sua eficácia e garantir a aplicação desses direitos.

Vários são os estudiosos que se debruçaram sobre o tema, entretanto, a tentativa de sistematização do problema da eficácia que teve maior aceitação no país foi a teoria tricotômica de José Afonso da Silva. A doutrina difere-se da ultrapassada, trazida por Ruy Barbosa, principalmente por entender que todo e qualquer preceito da Constituição é dotado de certo grau de eficácia jurídica e aplicabilidade (Sarlet, 2010). Portanto, comporta o alcance aplicacional de normas principiológicas e programáticas, fazendo valer a força normativa constitucional. Em outras palavras, a teoria cumpre com o seu objetivo, isto é, garante a aplicação das normas constitucionais. Apesar disso, a classificação entre normas de eficácia plena, contidas e limitadas, proposta pelo autor, tem sido utilizada justamente para o propósito contrário: impedir a concreção de preceitos constitucionais.

As normas de eficácia plena assemelham-se à ideia de normas autoaplicáveis estabelecida pela doutrina norte-americana. São aquelas que contêm todos os elementos necessários para a sua incidência direta. Essas, portanto, não devem indicar processos especiais para a sua execução nem exigir a elaboração de novas normas legislativas que as completem sentido ou fixem conteúdo. Nas palavras do autor (Silva, 1999, p. 101), são aquelas que “desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular”.

Embora parte da doutrina defenda a eficácia plena do art. 243 da CF, o fato dela exigir a elaboração de nova norma legislativa que complete seu alcance e sentido já impede, segundo o constitucionalista, sua caracterização como plena. Deve-se lembrar que a construção da Emenda Constitucional n. 81 propositalmente limitou a aplicabilidade do artigo objeto da reforma. As alterações limitantes foram impostas por parte do legislativo, em especial a bancada ruralista, que condicionaram sua aprovação à perda de sua eficácia plena. Além disso, a própria indicação de um processo especial no caso da expropriação para a sua execução restringe sua aplicabilidade.

As normas de eficácia contida, por sua vez, apesar de possuírem aplicabilidade direta e imediata e, portanto, desde já estarem aptas a produzir efeitos, deixam

margem à atuação restritiva do legislador. Ou seja, fazem expressa remissão a uma legislação ulterior; entretanto, possuem plena eficácia até que o legislador as restrinja. A restrição pode tanto ocorrer nos termos em que a lei estabelecer quanto através dos termos de conceitos gerais presentes na norma. Esses denotam conceitos amplos que conferem ao Poder Público o poder de limitar situações subjetivas que, dentre os exemplos trazidos por José Afonso da Silva (1999, p. 101) estão os termos “bons costumes”, “necessidade ou utilidade pública” e “ordem pública”.

Como já visto, a eficácia do ditame aqui analisado é restringida por dois fatores. A falta de definição da expressão trabalho escravo, quando analisada de forma individual, caracteriza a eficácia dela como contida. Veja, segundo a doutrina aqui referida, as normas de eficácia contida são aquelas que fazem remissão a uma legislação futura, a fim de restringi-la. Assim, ao longo do processo legislativo, fica evidente que a exigência de legislação que esclareça o significado do termo supramencionado surge da necessidade de restringir o conceito, dada a amplitude daquele estabelecido pelo Código Penal. Sendo assim, a norma teria aplicabilidade direta e imediata até que a restrição fosse efetuada pelo legislador. Entretanto, há outra barreira presente no art. 243 da CF: a falta de regulamentação do processo expropriatório. Essa, à luz da teoria supramencionada, torna limitada a eficácia da norma.

As normas de eficácia limitada podem ser definidoras de princípios programáticos e definidoras de princípios institutivos. As primeiras podem ser definidas como aquelas em que o constituinte se limita a traçar princípios gerais para serem cumpridos pelos seus órgãos (Silva, 1999). Não exigem comportamentos comissivos, mas permitem que os órgãos responsáveis pela sua efetivação sejam cobrados e os impedem de tomar decisões que contrariem as diretrizes estabelecidas por elas (Barroso, 2021).

As de princípios institutivos caracterizam-se como sendo aquelas que indicam uma legislação futura que lhes complete a eficácia. Muito parecidas com as supramencionadas normas não-autoaplicáveis, provenientes do direito estadunidense, distinguem-se uma vez que não são completamente destituídas de aplicabilidade. Ao contrário do que afirma a doutrina estrangeira, as normas limitadoras de princípios institutivos, embora não possuam executoriedade, entram em vigor na data prevista e, portanto, emitem efeitos jurídicos, tais como a revogação de leis anteriores.

Dessarte, segundo a doutrina de José Afonso da Silva (1999, p. 135), apesar da aplicabilidade integral depender de lei complementar, “são aplicáveis as normas limitadas de princípios institutivos, independentemente da lei prevista, enquanto possam”. Ao analisar as definições das duas hipóteses de normas limitadas, parece mais compatível ao art. 243 da CF a segunda concepção, visto que se trata de norma que exige um comportamento comissivo e não uma instituidora de princípio geral. Desse modo, Barroso (2021, p. 77):

normas de eficácia limitada são as que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou ao legislador ordinário a tarefa de completar a regulamentação das matérias nelas traçadas em princípio ou esquema. Essas normas, contudo, ao contrário do que ocorria com as ditas não autoaplicáveis, não são completamente desprovidas de normatividade. Pelo contrário, são capazes de surtir uma série de efeitos, revogando as normas infraconstitucionais anteriores com elas incompatíveis, constituindo parâmetro para a declaração da inconstitucionalidade por ação e por omissão, e fornecendo conteúdo material para a interpretação das demais normas que compõem o sistema constitucional.

Deve-se ressaltar que, na obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, o autor relaciona esse tipo de norma limitada com aquelas estruturadoras de órgãos, entidades ou instituições (Silva, 1999, p. 126):

São, pois, normas constitucionais de princípio institutivo aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estruture em definitivo mediante lei.

Isso ocorre porque, apesar de entender como norma constitucional toda aquela contida na Carta Magna, existem normas tipicamente constitucionais ou organizacionais, que estruturam e disciplinam o Estado; as definidoras de direitos, que estabelecem, em sua maioria, direitos subjetivos; e as programáticas, definidas acima. O art. 243 da CF não é tipicamente constitucional e, portanto, a classificação como norma limitada de princípio institutivo, talvez, não seja a mais correta. Apesar disso, atribui-se aqui a definição dessa classificação ao ditame, qual seja, a exigência de norma infraconstitucional para produzir a plenitude de seus efeitos. Luís Roberto Barroso as define como “normas formalmente constitucionais”. Segundo o Ministro:

(...) as circunstâncias políticas do momento histórico em que são elaboradas ou reformadas fazem com que as Constituições, invariavelmente, contenham normas que não correspondem exatamente ao conteúdo explicitado acima. Tal fato levou a doutrina a cunhar o conceito de normas apenas formalmente constitucionais, que têm essa natureza por integrarem o documento formal, a Constituição, mas não pela matéria de que trata.. No caso da Constituição brasileira de 1988, são exemplos de tal situação, dentre muitos, os

dispositivos que cuidam do regime jurídico dos serviços notariais (art. 236) ou do status federal do Colégio Pedro II, localizado no Rio de Janeiro (art. 242).

Como visto anteriormente, a eficácia do art. 243 da CF não pode ser caracterizada como plena ou contida. Na verdade, a instituição da norma como limitada é reconhecida pelo legislador. Ao longo do processo legislativo, a teoria da aplicabilidade das normas, aqui estudada, foi utilizada como manobra política para garantir a aprovação da emenda. A suposta necessidade de complementar a regulamentação da matéria é o que torna sua eficácia limitada e o que justifica sua não aplicação. Se a teoria da aplicabilidade das normas constitucionais, outrora, visava garantir a aplicação dessas, hoje é utilizada justamente para impedir a eficácia desses direitos.

Apesar disso, deve-se lembrar que a doutrina tricomona difere da dual norte-americana. Entre outros motivos, aquela proposta por José Afonso da Silva expõe que nem mesmo as normas de eficácia limitada são completamente desprovidas de normatividade. No caso do art. 243 da CF o aspecto de eficácia imediata da norma é verificável pela instituição e recepção da expropriação, no ordenamento jurídico brasileiro, como uma modalidade de desapropriação constitucionalmente aceita. Ainda, cabe salientar que a eficácia da norma constitucional em tela deve ser analisada por dois ângulos distintos. Aqui, nos referimos à aplicação da norma no que tange ao crime de submissão de outrem à situação de escravização, entretanto, como fora examinado através de pesquisa jurisprudencial, no que diz respeito aos crimes envolvendo entorpecentes, o ditame atinge eficácia plena.

É necessário esclarecer que a análise realizada no capítulo leva em consideração a norma em sua origem, logo após a aprovação da Emenda Constitucional. Não considera, portanto, a existência de legislações capazes de suprir os espaços deixados pelo legislador que a limitam. Sabe-se que uma norma de eficácia limitada pode atingir a plenitude através de lei regulamentadora, o que é notável através do próprio art. 243 da CF. Assim, em se tratando da expropriação das propriedades onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, a norma demonstra possuir aplicabilidade imediata. Regulamentada pela Lei n. 8.257/91, constata-se sua eficácia plena através dos vários casos analisados em que a norma foi utilizada.

Dito isso, questiona-se a veracidade da limitação da norma, sobretudo em razão da resistência e das manobras políticas existentes à época de sua aprovação

que buscaram, a todo custo, impedir sua aplicabilidade. Surge a dúvida: as limitações impostas pelo legislador são fundamentadas juridicamente ou não passam de um discurso político que buscava a inutilidade da norma? Ora, não se pretende aqui descartar toda a análise realizada no tópico a respeito da eficácia do art. 243 da CF, pois é fato que ela carece de regulamentação nos dois pontos já definidos. Entretanto, é possível que já exista legislação capaz de suprir com essas carências. Posto isso, analisar-se-ão, a seguir, as duas barreiras limitantes supramencionadas a fim de verificar se há, hoje, legislação capaz de suprir essas carências e, assim, garantir a aplicabilidade imediata do ditame constitucional.

3.2 DA FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO

Antes de adentrar na questão da expropriação propriamente dita, é necessário esclarecer brevemente a relação, aparentemente antagônica, entre dois princípios que regem a ordem econômica brasileira: a propriedade e o respeito à sua função social. A seguir, abordar-se-á a desapropriação. Não se pretende aqui exaurir as temáticas supracitadas, que, por si só, mereceriam monografia própria, tamanha sua complexidade. A intenção inicial do tópico é apenas contextualizar o instrumento administrativo disposto no art. 243 da Constituição Federal.

A propriedade, entendida em sua concepção individualista, denota um conceito jurídico forjado no princípio da sociedade burguesa. A sua noção clássica remonta à antiguidade. Roma era organizada entre gens, que representavam a unidade familiar entre várias famílias e nelas, vigorava a posse da terra em comum. Na verdade, essa característica existiu sempre nos tempos primitivos. Um conjunto de gens formava uma fratria, chamada de cúria, que possuíam práticas religiosas e santuários próprios. A propriedade privada, portanto, era vista como sagrada. Os avanços tecnológicos, como o início da utilização do ferro na agricultura, que possibilitaram excedentes e acarretaram aumento da riqueza individual. A possibilidade de acumulação de riquezas alterou a organização social até então concebida. A diferença entre ricos e pobres forja uma nova divisão da sociedade em classes (Engels, 1984).

Ao lado da riqueza em dinheiro, surge a riqueza em terras. Com a constituição da moeda, a manufatura perde seu fator imprescindível, visto que a troca não é mais a fonte da aquisição de novos bens, mas sim o dinheiro. A propriedade livre e plena do solo passa a significar a sua posse integral, sem restrições, garantida a possibilidade de alienação. A aquisição dessas propriedades, passíveis de gerar

fortuna, torna-se uma finalidade e passa a contribuir para o processo de centralização de riquezas e, de maneira subsequente, empobrecimento das massas (Engels, 1984). A expansão do comércio, o dinheiro e a propriedade territorial marcam o início da sociedade tida como capitalista.

A fim de fundamentar a legitimidade desse sistema econômico, que permite a formação de abismos sociais e a perpetuação das desigualdades, a propriedade passa a ser entendida como direito natural. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão a define como direito fundamental, juntamente com uma nova noção de liberdade, constituindo-se entre elas uma relação direta. Para Hegel, a plenitude da propriedade surge como decorrência da liberdade, expressada através da autonomia da vontade. Essa, porém, é condicionada e apenas realizada através da submissão do sujeito às ordens do mercado (Severo, 2021, p. 63-64). Dito isso, o art. 2º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão afirma que “o fim de toda associação política é a defesa dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade e a resistência à opressão”.

O discurso de primazia da liberdade e da propriedade não disfarça a realidade de desigualdades que intensifica a distância entre as camadas econômicas da sociedade. Na verdade, o sujeito livre, igual e proprietário, que se trata o Direito e todo o discurso moderno, não existe. Uma sociedade fundada na obrigatoriedade de trabalhar em troca de salário, que reduz tudo, até o alimento, à condição de mercadoria (propriedade), promove o contrário daquilo que promete. O aprofundamento da desigualdade e da exclusão social tornou-se imprescindível para a própria manutenção do sistema econômico vigente e para a atenuação do caráter absoluto da propriedade, pelo menos no nível do discurso. Essa mudança no discurso do Estado se dá com a necessidade de instituir deveres ao proprietário, de tal modo que a propriedade passa a ser condicionada à função social e encarada muito mais como um meio para se atingir o bem-estar social do que como um fim (Carvalho, 2021).

Acerca dessa função social, o professor Domingos Sávio Dresch da Silveira faz uma interpretação interessante sobre o novo perfil do direito de propriedade, afirma: “a propriedade tem algo de absoluto. Algo de sagrado. E o sagrado (o que move as montanhas, como quer o poeta), o absoluto da propriedade é a sua função social, que constitui, em síntese, o seu perfil constitucional” (Dresch, 1998, p. 12).

Tendo sua origem relacionada à Constituição de Weimar e à Constituição Mexicana de 1917, a função social pretende impor um dever positivo, coletivamente benéfico, a um direito até então tido como individual e absoluto (Comparato, 1995, p. 32). A Constituição Federal concebe esse dever fundamental em seu art. 170, como um princípio a ser observado pela ordem econômica do país, em conjunto com a propriedade e a livre concorrência, dentre outros:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

A definição desses princípios como determinadores da ordem econômica, apesar da mitigação do perfil absoluto da propriedade, mantém um discurso que busca sustentar a perpetuidade do sistema capitalista de produção. Trata-se, portanto, de um discurso que não possui compromisso real com a efetivação do caráter solidário desse direito (Severo, 2016).

Apesar da intenção constitucional não ser transgressora, é possível extrair um potencial transgressor desse dever fundamental (Severo, 2016) que, ao menos, propõe-se a restringir o poder, até então indiscriminado, do proprietário perante a sua propriedade. Hoje, a função social pode ser definida como elemento característico desse direito. Nas lições de Fábio Konder Comparato “Quem fala, pois em direito fundamentais está implicitamente reconhecendo a existência de deveres fundamentais” (Comparato, 1995, p. 141). Isso implica dizer que a função social é elemento interno (Dresch, 1998, p. 12), constitutivo do direito de propriedade. Logo, não há propriedade se não for respeitada a sua função social.

O constituinte optou por definir os pressupostos da função social fazendo distinção entre aqueles exigidos ao imóvel rural e ao urbano. O último, regulamentado pelo § 2º do art. 182 da Constituição, cumpre sua função social ao atender às

exigências fundamentais definidas pelo Plano Diretor. Sua inobservância resulta na chamada “desapropriação sancionatória urbana”:

Art. 182,

[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A propriedade rural, por sua vez, tem sua função social definida pelo art. 186 da Carta, que dispõe:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O descumprimento dessas exigências, postas como deveres fundamentais, descaracteriza a propriedade e autoriza a intervenção estatal. Ao não cumprir com os elementos constitutivos do direito de propriedade o plano da existência é atingido, não ficando, por conseguinte, caracterizado o direito. Juristas, como o ex-ministro Eros Grau, argumentam que não há que se falar, aqui, em desapropriação, uma vez que essa pressupõe o reconhecimento da propriedade e, no caso em tela, essa não existe, devendo-se, portanto, falar em perdimento. Apesar de válido o entendimento, o ordenamento define a desapropriação como processo administrativo válido para a tomada desses bens.

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Estado transfere para si a propriedade de terceiro, mediante pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro. Os pressupostos dessa atuação interventiva do Poder Público são a utilidade pública e o interesse social. É o que dispõe o artigo 5º, XXIV, da CF: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade

pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição”.

Dentro desses pressupostos, há múltiplas modalidades de desapropriação e fontes normativas que as regulamentam. O Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, considerado a lei geral das desapropriações, dispõe sobre os casos de desapropriação por utilidade pública e, dentre as hipóteses, constam a segurança nacional e defesa do Estado, calamidade e salubridade pública e a construção de prédios públicos. A Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, por sua vez, define os casos de desapropriação por interesse social, como por exemplo o aproveitamento de bens improdutivos.

Os artigos supramencionados que tratam da desapropriação de imóveis, rurais e urbanos, embora também motivados pelo interesse social, diferenciam-se da desapropriação ordinária, que consta no art. 5, XXIV, da CF. No caso da chamada desapropriação urbanística sancionatória, o § 4º do art. 182 da Constituição define como penas o: (1) parcelamento e edificação compulsórios; (2) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e (3) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. No que tange à desapropriação rural deverá ser realizada mediante prévia indenização em títulos da dívida agrária (Carvalho, 2021), disposta no art. 184 da CF,

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

As espécies de desapropriação aludidas representam modalidades agressivas de intervenção estatal na propriedade privada, principalmente quando consideradas as noções clássicas desse direito, que o tinham como sagrado e absoluto. Essas, no entanto, não representam o instituto disposto no art. 243 da CF, ainda mais severo, visto que não prevê a indenização ao proprietário cujo bem foi expropriado. Denomina-se de desapropriação-confisco ou, simplesmente, confisco, sofrendo variações de nomenclatura conforme a doutrina seguida. Enquanto alguns juristas consideram a expropriação disposta no 243 da CF como uma modalidade de desapropriação, outros, por argumentarem que a indenização é elemento essencial da desapropriação,

afirmam que o ideal seria confisco. Aqui, o termo expropriação é utilizado como sinônimo de confisco.

Apesar de constar na Carta Magna, é possível que seja questionada a aceitação da expropriação pelo ordenamento jurídico brasileiro, principalmente se considerada a noção clássica de propriedade como direito absoluto e inviolável. A objeção, todavia, não vigora. De antemão, deve-se lembrar que são correspondentes aos direitos fundamentais, os deveres fundamentais. A propriedade, portanto, como direito fundamental, deve atender aos deveres impostos pelo Estado. A função social faz parte da noção contemporânea desse direito, representando elemento constitutivo cuja ausência implica, segundo alguns doutrinadores, a inexistência do direito. Dito isso, a simples inobservância das exigências para o cumprimento da função social corresponde a grave violação de um direito fundamental.

O art. 243 da CF, ao tratar da desapropriação-confisco, estabelece duas hipóteses que ensejam sua incidência, as quais denotam desrespeito à função social da propriedade. Em se tratando dos casos que envolvem trabalho escravo, cabe ressaltar que são critérios da função social a observância de normas trabalhistas e o bem-estar dos trabalhadores. Ainda, além de não atender à função social, as duas hipóteses configuram crimes que causam extremo repúdio por parte da sociedade. Deste modo, defende-se que o descumprimento do dever fundamental somado à prática de um ilícito de ampla repercussão social justifica a compatibilidade da desapropriação-confisco ao ordenamento jurídico brasileiro.

Essa modalidade de desapropriação é regulamentada pela Lei n. 8.257/91, que dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas. A ação expropriatória, segundo o art. 6 da legislação supracitada, deve seguir o procedimento estabelecido por ela cujo rito é sumário. A petição inicial não tem regra especial devendo, assim, respeitar o disposto no Código de Processo Civil.

Sobre o procedimento para a desapropriação ordinária, que diferencia-se daquela direcionada ao confisco, José dos Santos Carvalho Filho explica que (2022, p. 755):

A pretensão do expropriante é a de consumir a transferência do bem desapropriado para seu patrimônio. Para tanto, deve a sua petição inicial conter indispensavelmente a oferta do preço. A lei impõe, ainda, alguns requisitos especiais para a apresentação da petição inicial, além daqueles que já figuram no art. 319 do CPC. Assim é que deve o expropriante instruí-

la com um exemplar do contrato ou do diário oficial em que houver sido publicado o decreto expropriatório. É exigida também a apresentação da planta ou da descrição do bem a ser desapropriado e suas confrontações.

Ao ordenar a citação, o juiz nomeia o perito, que terá oito dias para apresentar o laudo. O prazo indicado para a contestação é de 10 dias, cabendo ao juiz designar audiência de instrução dentro do prazo de 15 dias, a contar da data da contestação. Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 801) para garantir o direito de defesa do réu, o início do prazo a de ocorrer na data da protocolização formal da contestação no órgão jurisdicional competente.

Ainda, segundo a referida lei, o juiz poderá imitar, liminarmente, a União na posse do imóvel expropriando. Entretanto, nesse caso, deverá ser realizada audiência de justificação, a fim de que se garanta o direito ao contraditório. Desse modo, o art. 10 da Lei n. 8.257/91: “O Juiz poderá imitar, liminarmente, a União na posse do imóvel expropriado, garantindo-se o contraditório pela realização de audiência de justificação”.

Encerrada a instrução, o juiz deverá proferir a sentença em cinco dias, cabendo recurso na forma da lei processual. Apesar de cabível a apelação, nenhum direito de terceiro, possivelmente afetado pelo confisco, poderá ser oposto ao expropriante. Logo, os embargos de terceiro não são admitidos, conforme o que consta no art. 17 da referida lei: “a expropriação de que trata esta lei prevalecerá sobre direitos reais de garantia, não se admitindo embargos de terceiro, fundados em dívida hipotecária, anticrética ou pignoratícia”.

Por fim, transitada em julgado a sentença expropriatória, o imóvel será incorporado ao patrimônio da União. Além da Lei n. 8.257/91, o Decreto n. 557/92 complementa a regulamentação do procedimento. Esse define a competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para tomar as providências necessárias à incorporação do imóvel ao patrimônio da União. As propriedades expropriadas serão destinadas à reforma agrária e aos programas de habitação popular, conforme dispõe o art. 243 da CF. Os bens de valor econômico apreendidos, entretanto, tem destinação específica e, segundo o decreto em voga, reverterão em benefício de instituições especializadas no tratamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

Após a descrição do processo expropriatório estabelecido em lei, nota-se que o procedimento possui caráter genérico, definido de forma ampla, sem restrição a uma modalidade específica. A lei faz menção às culturas ilegais de plantas psicotrópicas como elemento ensejador da norma, apesar disso, é citado em momentos pontuais, como no art. 2º que define como “psicotrópicas” aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente. Ainda, como o ditame constitucional opta por dar destinação específica aos bens apreendidos, é tratada com exclusividade pela norma, que define sua destinação.

Apesar das referências ao plantio de plantas psicoativas supramencionadas, o procedimento em si, disciplinado pela lei, trata da regulamentação da expropriação como instituto previsto no art. 243 da CF, não restringindo sua aplicação a apenas uma hipótese. Inclusive, embora os bens tenham fim específico, a destinação da propriedade, objeto do confisco, é a mesma para as duas modalidades, quais sejam, a reforma agrária e os programas de habitação popular. O procedimento, portanto, é o mesmo para as duas modalidades dispostas, ao menos, no caput do art. 243 da CF. Em virtude disso, alguns autores defendem que o procedimento judicial disciplinado pela lei serve para ambos os fundamentos presentes na Constituição.

Desse modo, de acordo com Fabrício Bolzan de Almeida (2022, p. 349): “A EC n. 81, de 2014, inseriu a exploração do trabalho escravo como novo motivo para o confisco de terras particulares. O respectivo procedimento confiscatório para ambos os fundamentos está disciplinado na Lei n. 8.257, de 1991”. Assim, embora a destinação da lei seja, em sua origem, a regulamentação do processo expropriatório no caso de plantio de plantas entorpecentes, poderia-se, por analogia ou interpretação extensiva, utilizá-la nos casos referentes ao trabalho escravo.

Há duas técnicas possíveis que permitem a utilização da Lei n. 8.257/91 nos casos que envolvem trabalho escravo e que, assim, garantem a efetivação jurídica da norma: a interpretação extensiva e a analogia. A primeira refere-se a uma técnica de interpretação, enquanto a segunda denota um método de integração da vontade constitucional. A utilização de uma ou outra depende da interpretação dada à expressão “na forma da lei” constante do artigo.

Caso o intérprete entenda por “na forma da lei” o estabelecimento de uma lei genérica definidora de um procedimento expropriatório geral, cabe interpretação extensiva, a qual permite a ampliação do alcance da norma para além do que foi definido pelo legislador. Entende-se, nesse caso, que a lei não prevê tudo que

gostaria. Não há, portanto, uma lacuna, mas a possibilidade de ampliação do alcance da norma, devido a uma suposta incompletude legislativa. A Lei n. 8.257/91, quando compreendida como a regulamentação exigida pela Constituição através da expressão supracitada, comportaria interpretação extensiva.

Ainda sobre a possibilidade da utilização da interpretação extensiva da lei supracitada, vale esclarecer alguns pontos sobre a referida norma e sua relação com o art. 243 da CF. O ditame constitucional foi instituído pelo legislador constituinte. A princípio, a norma comportava apenas uma modalidade capaz de acarretar expropriação, a qual teve, três anos após a promulgação da Constituição, seu procedimento regulamentado por lei ordinária. A intenção do legislador, ao pensar a lei complementar, era a de regulamentar o processo apropriado ao confisco que, à época, não encontrava correspondência no ordenamento jurídico.

A aprovação da Emenda Constitucional n. 81 veio apenas em 2014, ou seja, era impossível o legislador ordinário prever essa alteração, de modo que a hipótese do trabalho escravo não foi disciplinada pela lei. Entretanto, como o objetivo central da norma em tela era a regulamentação do processo expropriatório referenciado no art. 243 da CF, sustenta-se que, por estarem contidas no mesmo ditame constitucional, caberia estender a interpretação do procedimento à modalidade inserida através da emenda. Dessa forma, garantir-se-ia a efetividade judicial constitucional para os casos envolvendo trabalho escravo. Todavia, essa técnica só é possível ao compreender a expressão “na forma da lei” como orientação a uma regra geral disciplinadora do rito para o confisco. Assim, não haveria uma lacuna legal, mas uma norma aplicável cuja incidência pode ser ampliada.

Como exposto, a partir da interpretação da expressão “na forma da lei”, pode-se optar entre a interpretação extensiva e a analogia. Ambas as ferramentas têm capacidade de dar concreção a uma norma constitucional que, embora possua capacidade de combater efetivamente o trabalho escravo no país, até hoje é tratada com descaso pelo legislador. Entretanto, faz-se necessário esclarecer que, ao exigir a inclusão da expressão supracitada, o legislador pretendia condicionar a eficácia da norma a uma lei futura, específica. Tratou-se de uma tentativa da bancada ruralista de protelar a aplicação do ditame constitucional. Isso posto, entende-se como a interpretação mais correta aquela que implica a exigência de uma norma específica, acarretando, hoje, uma lacuna normativa.

Compreende-se, portanto, a elocução supramencionada como de caráter específico, faz-se necessária a utilização da analogia como técnica de integração da vontade constitucional. Isso porque a compreensão da necessidade de lei regulamentadora específica para a modalidade expropriatória inserida pela emenda constitucional, implica dizer que há, hoje, uma lacuna no ordenamento jurídico, visto que a Lei n. 8.257/91 é específica para os casos que envolvem o plantio de plantas psicotrópicas. A analogia, segundo Norberto Bobbio (1982, p. 151), é o mais típico e o mais importante dos procedimentos interpretativos de um ordenamento jurídico. É o procedimento pelo qual se atribui a um caso não regulamentado a mesma disciplina que a um caso regulamentado semelhante (Bobbio, 1982), amplamente utilizado em todos os tempos. Há menções pontuais à técnica ainda nas Ordenações Filipinas.

No mesmo sentido, a Constituição Federal de 1934, dispunha: "Art. 113, 37: Nenhum Juiz deixará de sentenciar por motivo de omissão na lei. Em tal caso, deverá decidir por analogia, pelos princípios gerais de direito ou por equidade". Tais menções históricas demonstram a familiaridade do ordenamento com o método de integração. Hoje, está presente no art. 4º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que dispõe: "quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Trata-se de uma técnica que reconhece a impossibilidade de que o ordenamento jurídico tenha previsão sobre todos os fatos da vida. O direito, como monopólio do Estado, não pode admitir sua incompletude, visto que esse reconhecimento permitiria o surgimento de um direito concorrente, extra-estatal. Persiste, portanto, sob a lógica do Direito contemporâneo, o discurso de completude, pelo qual o Estado não pode se eximir de julgar, devendo sempre oferecer alguma resposta para a lide. Daí porque esse instituto da analogia torna-se relevante. Ele serve para colmatar lacunas, preservando, assim, o monopólio da produção jurídica estatal.

Segundo a doutrina, a analogia exige, para a sua aplicação, notável semelhança entre o caso regulado e o não-regulado (Bobbio, 1982). Ao analisar os casos concretos, por si só, pode-se argumentar que têm pouco (ou nada) em comum a plantação de plantas psicotrópicas com a submissão de trabalhadores a condições análogas à de escravo. Essa é uma análise rasa. Deve-se considerar que, ao dispor, no mesmo artigo, sobre as duas modalidades que ensejam a expropriação, a Constituição Federal colocou em pé de igualdade as duas situações. A semelhança,

exigida para a utilização da analogia, provém do tratamento constitucional igualitário dado a esses casos, o qual pode ser questionado no tocante à gravidade das duas modalidades. Há uma diferença significativa entre reduzir um ser humano a condição análoga à de escravizado e a de cultivar substâncias de uso culturalmente aceito e cuja proibição tem sido questionada em diversos ordenamentos jurídicos. Na realidade, a primeira hipótese é muito mais grave e exigiria, inclusive, tratamento mais rigoroso por parte do Estado.

Ainda assim, é fato que a opção legislativa foi a de estabelecer uma igualdade entre as duas modalidades, prevendo o mesmo procedimento expropriatório para ambos os casos. Ou seja, além da igualdade estabelecida pela norma constitucional – as hipóteses são as únicas possibilidades de expropriação do ordenamento jurídico – constata-se: o rito do confisco é o mesmo. A expropriação, procedimento administrativo instituído pela Constituição, recebeu regulamentação através da Lei n. 8.257/91. Como apresentado, a norma supramencionada detalha o procedimento expropriatório de forma genérica, sem condicioná-lo a uma modalidade. Exigir que lei específica disponha sobre o confisco para os casos que envolvem trabalho escravo significa obrigar o legislador a legislar duas vezes sobre a mesma matéria.

A não observância da expropriação para apenas uma das hipóteses estabelecidas pelo art. 243 da CF resulta não somente o claro descumprimento de um ditame constitucional, mas o estabelecimento de uma desigualdade de tratamento entre os dois casos. Essa desigualdade constitui um vício antijurídico que, para garantir a aplicação de norma tão valiosa na luta contra o trabalho escravo, pode e deve ser sanado através da utilização da técnica de integração constitucional explicitada. Mais do que isso: a resistência em aplicar o rito da desapropriação para as hipóteses de empreendedores que exploram força de trabalho escravizada revela a persistência de uma racionalidade que compactua com esse tipo de ação. Essa hipótese, mais grave do que a outra (cultivar substâncias psicotrópicas), exige um rigor ainda maior do Estado, ao contrário do que tem ocorrido atualmente.

Portanto, para além da possibilidade de uso da ordem jurídica já existente, para que a norma do artigo 243 da Constituição seja eficaz, é necessária uma vontade de coibir a exploração do trabalho escravo.

3.3 DA NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE TRABALHO ESCRAVO

Além da necessidade de regulamentação do processo expropriatório, o legislador entendeu como imprescindível para a efetivar o art. 243 da CF a previsão de uma definição para a expressão “trabalho escravo”. Consta no relatório do Senador Aloysio Nunes Ferreira o seguinte:

No combate a esta mazela, tanto as autoridades administrativas, quanto o Ministério Público e o Poder Judiciário, valem-se do Código Penal, especialmente no art. 149 (Redução a condição análoga à de escravo). A despeito dessa indefinição, construiu-se vasta jurisprudência em torno daquele dispositivo, sempre no sentido de preservar a dignidade da pessoa humana, contra a qual atenta qualquer forma de trabalho escravo. (...) Essa nova legislação haverá de tratar, inclusive, da perfeita definição do que seja “trabalho escravo”, posto que mesmo considerando a atual jurisprudência dos tribunais superiores, o legislador derivado, ao elaborar a presente PEC, não optou pelo tipo “redução à condição análoga à de escravo” e sim, expressa e deliberadamente, por “exploração de trabalho escravo” (Senado Federal, 1999).

Tanto a exigência quanto o motivo que a fundamenta são incongruentes, visto que o ordenamento jurídico brasileiro já conta com definição efetiva do que é trabalho escravo. A fim de explicar a insensatez do legislador, analisar-se-ão as legislações vigentes sobre a matéria no país. Após, focar-se-á no art. 149 do CP, suas alterações e seu alcance. Por fim, buscar-se-á demonstrar a passividade do ordenamento em relação ao uso e, conseqüentemente, à definição proposta pela norma.

No âmbito internacional, a concepção do que se caracteriza como trabalho escravo sofreu alterações ao longo do último século até a atualidade. A Convenção sobre Escravatura, adotada em Genebra, em 25 de setembro de 1926, foi a primeira a tratar sobre o tema, a qual, em seu art. 1 define a escravatura como sendo “o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem todos ou quaisquer atributos do direito de propriedade”. Percebe-se que, à época, tinha-se uma ideia de escravização muito atrelada às concepções tradicionais da prática, intimamente e exclusivamente ligada ao exercício do direito de propriedade (Carvalho, 2021) sobre outrem.

Em 1930, a Organização Internacional do Trabalho promulgou sua primeira Convenção sobre trabalho escravo, a Convenção concernente a Trabalho Forçado ou Obrigatório, também conhecida como Convenção n. 29. Nela é definido trabalho forçado como sendo “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”. Aqui, já não há

mais a exigência do exercício do direito de propriedade, entretanto, não há menção direta à expressão “trabalho escravo”, apenas conceitua-se trabalho forçado. No mais, a definição é restritiva, uma vez que condiciona a caracterização da situação de escravização à ameaça de sanção e à falta de espontaneidade (Carvalho, 2020, p. 107-141).

Já em 1956, foi promulgada a “Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura” da ONU. Responsável por ampliar a Convenção n. 29, não alterou a definição de trabalho escravo atrelada ao exercício do direito de propriedade presente no documento. Apesar disso, passou a incluir outras formas contemporâneas de escravização como, por exemplo, a escravidão por dívidas. Essa alteração fundamental aconteceria mais tarde. Ao julgar o caso dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, em 2016, a Corte Internacional de Direitos Humanos ampliou a concepção de trabalho escravo ao definir que:

Com respeito ao elemento de “propriedade”, este deve ser entendido no fenômeno de escravidão como “posse”, isto é, a demonstração de controle de uma pessoa sobre outra. Portanto, “no momento de determinar o nível de controle requerido para considerar um ato como escravidão, [...] poder-se-ia equipará-lo à perda da própria vontade ou a uma diminuição considerável da autonomia pessoal”. Nesse sentido, o chamado “exercício de atributos da propriedade” deve ser entendido nos dias atuais como o controle exercido sobre uma pessoa que lhe restrinja ou prive significativamente de sua liberdade individual, com intenção de exploração mediante o uso, a gestão, o benefício, a transferência ou o despojamento de uma pessoa. Em geral, este exercício se apoiará e será obtido através de meios tais como a violência, fraude e/ou a coação.

Vale, ainda, mencionar que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), em seu art. 6.1, dispõe que ninguém será submetido à escravidão ou à servidão. Assim, tanto estas quanto o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as formas. No 6.2 é definido que ninguém será constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório. Apesar de não trazer uma definição propriamente dita do que seriam as práticas, a CADH contempla quatro conceitos: escravidão, servidão, trabalho forçado e tráfico de pessoas. Dessa forma, ao elencar uma pluralidade de situações sob a proibição geral ao trabalho escravo, a convenção amplia as noções de escravização para além da concepção tradicional.

Todas as Convenções supramencionadas foram promulgadas pelo Brasil. Na verdade, o país é signatário de mais de dez documentos internacionais que tratam sobre o tema, sendo os acima abordados escolhidos devido sua relevância. O

ordenamento jurídico brasileiro comporta um sistema de receptividade e incorporação de Tratados e Convenções Internacionais. O processo passa por quatro fases distintas: a) celebração (negociação, conclusão e assinatura); b) aprovação (ratificação); c) depósito dos instrumentos de ratificação pelos órgãos do Poder Executivo; e d) promulgação por decreto presidencial. Após a promulgação, o texto é publicado no diário oficial (Lenza, 2021, p. 323). Nesse momento, o ato internacional passa a integrar o plano do direito positivo interno, como lei ordinária.

Segundo a Constituição Federal, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, como é o caso dos aludidos, desde que aprovados por $\frac{3}{5}$ dos votos de seus membros, em cada Casa do Poder Legislativo e em dois turnos de votação equivalem às Emendas Constitucionais (art. 5º, § 3º, da CF). O referido parágrafo, no entanto, foi acrescentado através da EC n. 45/2004 e, portanto, não abrange os documentos promulgados antes da alteração, segundo entendimento do STF. A corte, entretanto, fixou a tese da supralegalidade dos tratados internacionais sobre direitos humanos. Dessa forma, embora possam sofrer controle de constitucionalidade, os tratados têm a capacidade de paralisar a eficácia de todo ordenamento infraconstitucional em sentido contrário.

Os documentos internacionais aludidos, portanto, não apenas integram o direito positivo brasileiro, como têm caráter supralegal por versarem sobre direitos humanos. Dessa forma, mesmo que a legislação pátria não dispusesse sobre trabalho escravo, os instrumentos internacionais, agora internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, são capazes de suprir com a indefinição sobre o tema. A realidade, no entanto, é mais benéfica. Não há necessidade de recorrer aos documentos internacionais, visto que o país qualifica, apesar do que afirmam os parlamentares, no art. 149 do Código Penal, o trabalho escravo:

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

Há duas questões levantadas pelos parlamentares que impedem a utilização da definição trazida pela norma: a diferenciação entre “trabalho escravo” e “trabalho análogo à escravidão” e a insegurança jurídica que as expressões “trabalho excessivo” e “trabalho degradante” trariam à expropriação.

Quanto à diferenciação de trabalho escravo e análogo à escravidão, há razões para crer que as expressões devam ser entendidas como sinônimos. Segundo José Lucas Santos Carvalho (2020, p. 98) a justificativa para a utilização do termo “análogo” no Código Penal é a inexistência da condição jurídica de escravo, dada a abolição formal da escravatura. O reconhecimento da existência de trabalho escravo contemporâneo no Brasil só ocorreu na metade do século XX e, à época, entendia-se ser incompatível com o ordenamento a utilização de um termo cuja ação correspondente havia sido abolida; dessa forma, optou-se pela expressão moderadora “análogo”.

Entretanto, este entendimento foi alterado e, hoje, compreende-se como adequada a utilização da expressão “trabalho escravo” para definir situações de escravização. Houve, sim, uma ampliação do tipo, como se pode observar através do histórico de convenções internacionais apresentado e pela própria definição trazida pelo art. 149 do CP. A concepção do trabalho escravo essencialmente relacionada com o direito de propriedade e liberdade foi superada, sendo, agora, o principal bem jurídico tutelado a dignidade da pessoa humana, de forma que a norma passa a poder comportar novas modalidades. Mas essa mudança em nenhum momento indicou uma separação entre dois tipos distintos (trabalho escravo e trabalho análogo à de escravo), apenas representou uma evolução na matéria.

Não obstante, o próprio Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo, do Ministério do Trabalho, trata as duas expressões como sinônimos ao dizer que:

Diversas são as denominações dadas ao fenômeno de exploração ilícita e precária do trabalho, ora chamado de trabalho forçado, trabalho escravo, exploração do trabalho, semiescravidão, trabalho degradante, entre outros, que são utilizados indistintamente para tratar da mesma realidade jurídica. Malgrado as diversas denominações, qualquer trabalho que não reúna as mínimas condições necessárias para garantir os direitos do trabalhador, ou seja, cerceie sua liberdade, avilte a sua dignidade, sujeite-o a condições degradantes, inclusive em relação ao meio ambiente de trabalho, há que ser considerado trabalho em condição análoga à de escravo (BRASIL, 2011).

Já quanto à suposta insegurança jurídica que as expressões “trabalho excessivo” e “trabalho degradante”, introduzidas pela Lei n. 10.803/2003, que alterou o disposto na norma, devido seu caráter subjetivo, trariam à expropriação também não há qualquer impedimento. Como fora mencionado no primeiro capítulo, a reforma fez parte do acordo realizado pelo Brasil na conciliação do Caso José Pereira, perante a Corte Internacional de Direitos Humanos. A alteração foi aplaudida

internacionalmente. Ao analisar a norma, a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT apontou que trabalho escravo é uma ofensa a “direitos humanos” e que, portanto, a nova definição disposta no Código Penal brasileiro é “consistente com a Convenção n. 29 da OIT sobre trabalho forçado e está dentro do espírito da mesma”.

A Comissão, ainda, firmou o entendimento de que as Convenções Internacionais pretendem apenas estabelecer patamares mínimos de atuação. Desse modo, os Estados-membros que as ratificam estão “obrigados a respeitar esses patamares mínimos e, ao mesmo tempo, são soberanos para desenvolver suas legislações além desses patamares da forma que considerem mais conveniente”. O comunicado refuta o argumento trazido durante o processo de aprovação da EC n. 81 pelos parlamentares de que o artigo não estaria de acordo com a conceituação dada ao trabalho escravo pelos tratados e convenções internacionais.

Além da aprovação internacional, a alteração do art. 149 do CP em nenhum momento implicou diminuição da eficácia da norma. Desde a sua aprovação, o artigo vem sendo utilizado pelo judiciário brasileiro sem maiores dificuldades. A alternatividade do rol elencado pela norma penal, inclusive, foi reconhecida pelo STF. Isso significa dizer que o conceito de trabalho escravo atrelado unicamente ao direito possessório e ao *status libertatis* do sujeito foi superado. Dessa forma, basta que apenas um dos elementos contidos no tipo esteja presente, dentre eles a jornada excessiva e o trabalho degradante, para que se configure o crime. Tal entendimento demonstra a aceitação das características, tidas como demasiadas subjetivas pelos parlamentares, para a configuração do ilícito. É nesse sentido que dispõe o acórdão:

EMENTA PENAL. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO. ESCRAVIDÃO MODERNA. DESNECESSIDADE DE COAÇÃO DIRETA CONTRA A LIBERDADE DE IR E VIR. DENÚNCIA RECEBIDA. Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima "a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva" ou "a condições degradantes de trabalho", condutas alternativas previstas no tipo penal. A "escravidão moderna" é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. 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". Não é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se a violação

aos direitos do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se os trabalhadores são submetidos a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, é possível, em tese, o enquadramento no crime do art. 149 do Código Penal, pois os trabalhadores estão recebendo o tratamento análogo ao de escravos, sendo privados de sua liberdade e de sua dignidade. Denúncia recebida pela presença dos requisitos legais. (Inq 3412, Relator(a): Min. MARCO AURELIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 09-11-2012 PUBLIC 12-11-2012). Grifo próprio.

A pesquisa jurisprudencial realizada também aponta para uma utilização tranquila do art. 149 do CP pela Justiça Federal. A jurisprudência analisada não parece concordar com a afirmação trazida pelos parlamentares de que a subjetividade dos novos termos contidos da norma dificultam a sua aplicação. Ao menos no TRF4, há passividade no uso da norma penal, não tendo sido observada nenhum caso, dentre os analisados, em que a abertura das expressões inviabilizou o enquadramento dos casos. É possível perceber, através da análise dos julgados referentes ao trabalho escravo, que há um reconhecimento da referida subjetividade. Entretanto, os magistrados utilizam a jurisprudência e a doutrina para sanar a suposta indefinição do conceito sem maiores dificuldades.

É vasta a jurisprudência utilizada pelo tribunal para auxiliar a enquadrar as situações expostas na denúncia como degradantes e definir o que seria jornada excessiva. Esses fatores indicam não apenas a aceitação pelo ordenamento das expressões como caracterizadoras do trabalho escravo, como também a utilização pelos tribunais dessa característica como fator que enseja a aplicação da norma penal:

PROCESSO PENAL. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. ART. 149, § 1º CP. CONSTITUCIONALIDADE. SUBMISSÃO DE TRABALHADORES A CONDIÇÕES DEGRADANTES. ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO NÃO COMPROVADO. FRUSTRAÇÃO DE DIREITOS TRABALHISTAS. ART. 203 DO CP. INEXISTÊNCIA DE FRAUDE. OMISSÃO DE ANOTAÇÃO EM CTPS. ART. 297, §4º, DO CÓDIGO PENAL. AUSÊNCIA DE DOLO. RESPONSABILIDADE CRIMINAL DOS APELADOS. NÃO CONFIGURAÇÃO. ABSOLVIÇÃO MANTIDA. (...). 2. Trata-se aqui de um referencial facilmente perceptível em casos concretos de abusos à dignidade do trabalhador que transbordam da mera violação dos direitos trabalhistas e atingem o ser humano em seu núcleo mais elementar de direitos indisponíveis: saúde, segurança, higiene, alimentação, honra, etc. 3. **Não há dificuldade em perceber quando o trabalho é praticado em "condições degradantes", desde que se mantenha aderência ao conceito de dignidade humana, como um núcleo de direitos fundamentais, previstos na Constituição da República em ressonância aos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.** (...) 5. Por essa perspectiva, nitidamente descabida a declaração de inconstitucionalidade do tipo penal levada a efeito na primeira instância. 6. Registre-se que não será, todavia - e certamente, qualquer ofensa à dignidade que ensejará a

intervenção do Direito Penal. Este, como agente último de proteção jurídica da sociedade, diante da abertura conceitual do tipo - e daqui para frente passa-se a tratar especificamente da sujeição a condições degradantes -, haverá de operar apenas naqueles casos que, numa prudente ponderação pretoriana, traduzirem vilipêndios graves, insuportáveis, à dignidade da pessoa laboralmente explorada. **7. O trabalho em condições degradantes, para fins penais, é aquele que, violador de direitos, concorre para a nulificação da personalidade, num contexto em que as escolhas do trabalhador já não possam ser consideradas, de modo algum, como decorrentes do exercício de sua autonomia, importando senão uma submissão diante da ausência de alternativas laborais concretas que lhe permitam prover a subsistência. O trabalhador se conforma em sujeitar-se à condição de objeto do seu contratante, que o trata intencionalmente como tal.** (...) (TRF4, ACR 5002806-93.2014.4.04.7012, SÉTIMA TURMA, Relatora SALISE MONTEIRO SANCHOTENE, juntado aos autos em 13/02/2019. Grifo próprio.

Ainda, utiliza-se muito da doutrina para configurar o trabalho degradante. A definição trazida pelo jurista Guilherme Nucci é frequentemente citada nos acórdãos, como por exemplo no julgado n. 5057726-53.2014.4.04.7000/PR:

Condições degradantes de trabalho: degradação significa rebaixamento, indignidade ou aviltamento de algo. No sentido do texto, é preciso que o trabalhador seja submetido a um cenário humilhante de trabalho, mais compatível a um escravo do que a um ser humano livre e digno. Logo, apesar de se tratar de tipo aberto, dependente, pois, da interpretação do juiz, o bom senso está a indicar o caminho a ser percorrido, inclusive se valendo o magistrado da legislação trabalhista, que preserva as condições mínimas apropriadas do trabalho humano (NUCCI, Guilherme de Souza. Código Penal Comentado. São Paulo: RT, 2012, p. 736)

Constatou-se que os magistrados não encontram dificuldade para a aplicação da norma e conceituação das expressões de maior subjetividade contidas nela. Na totalidade dos casos analisados empregou-se a norma, não se abstendo, os juízes, de tratar das situações tidas como degradantes ou das jornadas entendidas como excessivas. Mesmo nos casos em que não ficou configurado o trabalho escravo, foi realizada a análise de todas as condutas elencadas na norma penal. Portanto, não procede a exigência legislativa de regulamentação mais objetiva, uma vez que a subjetividade nunca demonstrou ser um empecilho para a utilização da norma.

Há, ainda, que se pontuar uma questão processual. Após a retirada da expressão “imediatamente expropriadas”, definiu-se que a norma constitucional só seria aplicada após o trânsito em julgado do processo. Ou seja, o art. 243 da CF pode ser compreendido como uma sanção não penal; a punição a uma infração que também configura crime. A exigência de nova definição implicaria utilização de uma conceituação (contida na norma penal) para o julgamento ilícito e de outra para a

aplicação sanção no mesmo caso. Logo seria, no mínimo, incoerente uma conduta ser típica para fins penais e não ser na seara não penal.

Como visto, apesar de ser amplamente utilizado e ter representado um avanço do Brasil contra a escravização contemporânea e reconhecido, inclusive, por Organizações Internacionais que versam sobre direitos humanos, o art. 149 do CP até hoje não é tido como apto para definir “trabalho escravo”, no que tange ao disposto no art. 243 da CF, impedindo, assim, sua efetivação da norma constitucional. Em 2013, sob a justificativa de adequar o conceito às convenções internacionais, foi proposta pelo Senador Romero Jucá (PMDB - Roraima) o Projeto de Lei n. 432/2013. O PL apesar de parecer, em um primeiro momento, benéfico, uma vez que pretendia viabilizar a utilização do ditame constitucional, restringe, em sua definição, o conceito de trabalho escravo ao não comportar as hipóteses de trabalho degradante e jornada excessiva. A definição legal era a seguinte:

§1. Para fins desta Lei, considera-se trabalho escravo:

I - a submissão a trabalho forçado, exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, ou que se conclui da maneira involuntária, ou com restrição da liberdade pessoal;

II - O cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho

III - a manutenção de vigilância ostensiva no local de trabalho ou a apropriação de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; e

IV - a restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida contraída com empregador ou preposto.

O PL não foi aprovado, mas, apesar disso, a tentativa expõe as reais intenções de parte do parlamento. Em um primeiro momento restringem a eficácia da norma, condicionando-a, desnecessariamente, a uma legislação futura. Em seguida, ao propor a norma regulamentadora exigida, tentam limitar o conceito e, conseqüentemente, a incidência do ditame constitucional. Todos esses fatos demonstram que não há, de fato, uma vontade legislativa no sentido de erradicar o trabalho escravo no Brasil.

É notável o receio de que as expressões abertas “trabalho degradante” e “jornada excessiva” acarretem expropriação de terras pelo “simples” descumprimento de normas trabalhistas. O medo, em primeiro lugar, demonstra a confessa inobservância de normas trabalhistas, especialmente no campo o que, por si só, deveria ser rechaçado pelos poderes estatais. Em segundo lugar, revela um entendimento, amplamente compartilhado, de que a condição de trabalho rural seria

naturalmente ruim, não devendo ser exigido o mesmo parâmetro trabalhista utilizado para o trabalhador urbano. Tal constatação é absurda. O fato do trabalho rural ser mais árduo não permite que se faça uma diferenciação, a fim de escolher quais trabalhadores merecem uma tutela estatal mais protetiva e quais têm passe-livre para ter seus direitos violados.

Apesar disso, o Poder Judiciário, com o balizamento jurisprudencial das expressões aludidas, reforça esse senso comum e revela uma postura que desvaloriza o trabalhador rural. A delimitação dos conceitos, assim como a interpretação dada à regra, resulta no tratamento menos protetivo em relação aos trabalhadores rurais. Essa posição deve ser problematizada. Entretanto, esse balizamento demonstra, também, que as limitações na interpretação e aplicação do artigo 149 do Código Penal não tem o efeito de afrontar a segurança jurídica, como fora sugerido pelos parlamentares. Destaca-se a decisão do STF em relação a conduta tipificada como “trabalho degradante”:

PENAL. ART. 149 DO CP. REDUÇÃO DE TRABALHADORES À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. CONDIÇÃO DEGRADANTE DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. ABSOLVIÇÃO. MANUTENÇÃO. 1. Ausência de provas de quaisquer das formas de submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo - trabalhos forçados, jornadas extenuantes de trabalho, condições degradantes de trabalho ou restrição à liberdade de locomoção -, na redação dada pela Lei 10.803/03, que conferiu nova definição ao crime tipificado no art. 149 do Código Penal, enseja a absolvição do réu. 2. O preceito penal primário do art. 149 do CP contém cláusulas indeterminadas - como, por exemplo, "condições degradantes de trabalho" - que podem ser utilizadas indevidamente para permitir um alargamento exacerbado do suporte fático normativo, abrangendo todo e qualquer caso em que trabalhadores são submetidos a condições aparentemente indignas de trabalho. **Tenha-se em mente, por exemplo, os fatos muito comuns em que as autoridades relatam como sendo caso de "trabalho escravo" a existência de trabalhadores em local sem instalações adequadas, como banheiro, refeitório etc., sem levar em conta que o próprio empregador utiliza-se das mesmas instalações e que estas são, na maioria das vezes, o retrato da própria realidade interiorana do Brasil. Há que se estar atento, portanto, para a possibilidade de abusos na tipificação de fatos tidos como de "trabalho escravo.** (Ministro Gilmar Mendes - RE398.041/PA). 3. Apelação não provida. (1748 TO 0001748-25.2008.4.01.4300, Relator: JUIZ TOURINHO NETO, Data de Julgamento: 18/10/2010, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.41 de 05/11/2010). Grifo próprio.

A alteração do art. 149 do CP foi um grande avanço do Brasil na luta contra a escravização contemporânea. A norma conceitua e regulamenta perfeitamente, há mais de 10 anos, o que é trabalho escravo. A diferenciação entre os termos “trabalho escravo” e “trabalho análogo à escravidão”, como analisado, não passa de retórica política. A presença de subjetividade no tipo não representa (e nunca representou) a

impossibilidade de sua aplicação, o que ficou comprovado através da análise jurisprudencial realizada. Nada justifica, portanto, a necessidade de promulgação de nova lei definidora. Por conseguinte, entende-se que o dispositivo constitucional está apto a ser aplicado.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa realizada permitiu concluir que o art. 243 da Constituição Federal representou um importante progresso no que tange à luta contra o trabalho escravizado. A determinação constitucional para que sejam expropriados os imóveis onde for encontrada mão de obra escravizada denota um importante instrumento capaz de combater efetivamente a escravização contemporânea no país.

Apesar disso, a análise jurisprudencial realizada durante a pesquisa aponta para a inutilização do ditame constitucional. O motivo, exposto pelos parlamentares no processo de aprovação da Emenda Constitucional, é claro: a norma, de eficácia limitada para essa hipótese, carece de regulamentação sobre o processo expropriatório e de definição da expressão “trabalho escravo”. Após definir as razões que supostamente impediriam a sua aplicação, buscou-se encontrar alternativas para que, apenas com a legislação vigente, as lacunas fossem supridas. Constatou-se a possibilidade da aplicação, desde já, do ditame constitucional, verificando o caráter retórico das exigências legislativas. A construção dessa pesquisa, no entanto, envolveu algumas etapas, que serão aqui retomadas.

O primeiro capítulo pretendeu demonstrar que, historicamente, há resistência, tanto do Poder Legislativo, quanto do Poder Judiciário, em combater diretamente a escravidão, o que fica evidente durante o período abolicionista. Enquanto, à época, o parlamento optou por uma transição lenta à abolição da escravatura, com a promulgação de leis de pouca efetividade; no judiciário, não era incomum o uso da retórica para evitar a aplicação das referidas normas, diminuindo, ainda mais, seus efeitos reais na sociedade. Na modernidade, mesmo após a abolição, o trabalho escravizado, assim como o conservadorismo no seu enfrentamento, permaneceu. O país só passou a tomar providências mais combativas à prática após sofrer pressão estrangeira de organizações internacionais, especialmente após o julgamento do Caso José Pereira, pela CIDH. A partir de uma retrospectiva que, de longe, pretendeu exaurir a cronologia brasileira, pôde-se constatar que o tema sempre foi tratado com demasiada cautela por ambos os poderes, que constantemente relutaram em tomar medidas mais incisivas contra a prática.

Apesar disso, a condenação no caso aludido resultou em um pacote de medidas a serem tomadas pelo Brasil no enfrentamento ao trabalho escravo e marcou o início dos anos 2000 como um período de avanços legislativos e institucionais sobre

a matéria. É desse período o embrião da Emenda Constitucional que adicionou ao art. 243 da CF a hipótese de expropriação por trabalho escravo. O processo legislativo, longo e tumultuado, denota mais uma prova do caráter conservador do Poder Legislativo em tratar sobre a matéria. A EC n. 81 só foi aprovada após severas alterações no projeto, após dez anos da sua propositura.

No entanto, a promulgação da emenda não significou sua efetividade. No segundo capítulo, foi constatado, através de pesquisa empírica, realizada através de análise jurisprudencial no Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, muito embora a expropriação seja comumente usada para a hipótese referente à produção e comercialização de entorpecentes, é completamente inutilizada para os casos que envolvem trabalhadores em situação de escravização. Através da pesquisa dos termos “drogas” e “expropriação” foram analisados 24 casos, em que todos sofreram expropriação com base no art. 243 da CF. A habitualidade em que é aplicado o confisco para esses casos é perceptível, não apenas pelo número encontrado, mas pelos diversos Temas consolidados pelos tribunais e por trechos, das próprias decisões, que demonstram a tranquilidade na utilização do instituto. Em contrapartida, ao pesquisar os termos “trabalho escravo” e “expropriação” nenhum caso foi encontrado, o que evidencia a sua inutilização.

Buscando entender o motivo da não utilização da sanção para casos que envolvem um ilícito tão degradante quanto a submissão de outrem a trabalhos forçados, ampliou-se a amostra temporal, definindo, como início, o ano de sua promulgação (2014). Foram encontrados apenas dois casos e em nenhum deles a expropriação foi realizada. Apesar disso, há menção ao art. 243 da CF e ao motivo que impede a sua aplicação: a suposta falta de eficácia do ditame. É possível encontrar nos registros das sessões de debate e da votação da Emenda, as diversas alterações, realizadas no projeto original, que resultaram no impedimento da aplicação imediata da norma. São duas as barreiras levantadas pelos parlamentares: (1) a necessidade de regulamentação do processo expropriatório e (2) a exigência de definição legal da expressão “trabalho escravo”.

Ao final do terceiro capítulo pretendeu-se, compreender o real perfil da eficácia do art. 243 da CF. Embora as limitações apenas tenham sido impostas pela Bancada Ruralista, como uma tentativa de dificultar a aplicação da norma, pôde-se demonstrar que, de fato, a norma carece de elementos que viabilizam sua aplicação imediata. A imposição da necessidade de se conceituar a prática tida como “trabalho escravo”,

por si só, restringe a eficácia da norma. Ainda, a indicação de um processo especial para a sua execução automaticamente condiciona a aplicabilidade do artigo a uma lei que regulamente o procedimento.

A regulamentação, no entanto, nunca foi realizada. O art. 243 da CF, instituído com o propósito de consolidar medida capaz de combater efetivamente a escravização contemporânea no país, há 10 anos, carece de regulamentação e, portanto, tem sua aplicação inviabilizada. A morosidade legislativa e a potencial importância (social) da norma no combate à prática justificam a defesa de uma abordagem alternativa capaz de garantir, desde já, a aplicação do ditame constitucional. Diferente do que afirma o legislador, sustenta-se que as lacunas contidas na norma podem ser suprimidas através de institutos legislativos já presentes no nosso ordenamento jurídico, sem a necessidade da promulgação de lei específica que trate sobre as matérias.

Sobre a necessidade de legislação específica referente ao processo expropriatório, pretendeu-se, de modo a suprir com a lacuna existente, defender a possibilidade da aplicação, por analogia, da Lei n. 8.257/91, a qual regulamenta o confisco para a outra hipótese contida na mesma norma. Analisou-se que a descrição do procedimento, em si, é genérica. Não poderia ser diferente, tendo em vista que a norma supramencionada pretendia, em sua origem, tratar da regulamentação da expropriação como instituto previsto no art. 243 da CF sem restringi-la a uma modalidade específica. Deste modo, embora a lei trate dos casos que envolvem a plantação de plantas psicotrópicas, apenas em momentos pontuais faz referência ao ilícito, o que não atinge o caráter comum do procedimento. Ainda, salientou-se que a exigência de notável semelhança para a utilização da analogia é cumprida, visto que essa deriva do tratamento constitucional de igualdade dado às duas hipóteses, ao dispô-las no mesmo artigo como as únicas hipóteses passíveis de expropriação.

A analogia, como método de integração da vontade constitucional, reconhece a impossibilidade do ordenamento prever todos os fatos da vida e, portanto, garante a superação de possíveis lacunas que impeçam a eficácia das normas positivadas. A utilização dela como forma de garantir a eficácia imediata do art. 243 da CF busca não apenas cumprir com a vontade constitucional e permitir a efetivação de uma importante ferramenta no combate ao trabalho escravo, mas também acabar com a desigualdade de tratamento entre os dois tipos dispostos na norma.

Apesar da conceituação disposta no art. 149 do Código Penal, a exigência de lei definidora da expressão "trabalho escravo" denota a segunda barreira limitadora da eficácia da norma, o que pode ser fundamentado por duas questões diversas. A primeira refere-se à diferenciação entre "trabalho escravo", presente no art. 243 da CF e "trabalho análogo à escravidão", contida na norma penal. Buscou-se, então, provar que a distinção não procede. Como fora explicitado, a utilização do termo "análoga" no tipo penal é resultado de um entendimento, comum à época de sua promulgação, de que a utilização da locução "trabalho escravo" na legislação era impossível por significar instituto jurídico abolido em nosso ordenamento. Hoje, não se enxerga mais a impossibilidade do uso da expressão. Compreende-se os dois termos da mesma maneira, referente às novas formas de escravização na sociedade contemporânea. Conclui-se que as duas expressões devem ser consideradas sinônimas.

A segunda questão tratava da subjetividade contida, principalmente, na expressão "condições degradantes" presente no tipo. Vale salientar que a expressão foi adicionada na alteração sofrida por ele em 2003 como parte do pacote de medidas acatadas pelo Brasil como sanção na condenação internacional sofrida pelo país. Muito embora tenha sido levantada, pelos legisladores, a incoerência entre a definição brasileira com àquelas dispostas nos tratados e convenções internacionais, apurou-se que a alteração, na verdade, foi celebrada e elogiada internacionalmente. Foi, ainda, constatado, através da pesquisa empírica realizada, que, ao menos o TRF4 não encontra dificuldades na aplicação do art. 149 do Código Penal. Apesar da indefinição dos termos, os magistrados, através da jurisprudência e da doutrina, interpretam e aplicam a norma sem maiores problemas.

Dessa forma, concluiu-se que, muito embora o ditame constitucional, sozinho, dependa de regulamentação complementar, já é possível a sua aplicação através da utilização de normas já presentes em nosso ordenamento jurídico. É possível a aplicação por analogia da Lei n. 8.257/91, para a regulamentação do procedimento expropriatório, suprindo a primeira lacuna. É, também, viável a utilização do art. 149 do Código Penal para a caracterização do ato ensejador da expropriação.

A história demonstra uma constante resistência dos poderes legislativo e judiciário em se posicionar de forma mais incisiva contra a escravização. Um fator sintomático dessa característica pode ser percebido pela demora e turbulência na aprovação de sanção mais severa em relação à prática. A omissão legislativa sobre a matéria justifica a defesa pela adoção das medidas alternativas aludidas, que

viabilizaram a aplicação imediata da norma, especialmente em um momento de expressivo aumento de casos de trabalhadores encontrados em situação de escravização na região.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betania de Moraes; SEGET, Flávia; GALLINCCHIO, Juliana Raffaella de Souza; MONTANARI, Vitória. Do Cerceamento das Terras Comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 01, p. 294-330, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/64045/45365>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2022.

AUDRIN, Frei José M. **Entre Sertanejos e Índios do Norte**. Rio de Janeiro: Editora Agir, 1946. Disponível em: <http://www.etnolinguistica.org/biblio:audrin-1946-entre>. Acesso em: 18 dez. 2023.

AZEVEDO, Jordano Soares. Trabalho escravo e expropriação em defesa da aplicabilidade imediata da norma prevista no artigo 243 da Constituição Brasileira. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 12, n. 2, p. 273-296, nov. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/19210/12541>.

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição federal brasileira: Coligidos e ordenados por Homero Pires**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1933, p 488

BARROSO, **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: Novos Estudos de Teoria do Direito**. Barueri: Manoel, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6. ed. Brasília: Editora UNB, 1995.

BRASIL. **Manual de combate ao trabalho em condições análogas às de escravo**. Brasília: MTE, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados, 13 fev. 2004**. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13FEV2004.pdf#page=505>. Acesso em: 13 dez. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados, 23 maio de 2012**. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23MAI2012.pdf.pdf#page=119>. Acesso em: 13 dez. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CARVALHO, José Lucas Santos. **Trabalho Escravo Contemporâneo em Disputa: direitos humanos, vida nua e biopolítica**. Curitiba: Appris Editora, 2020.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de Castilho. Considerações sobre a interpretação jurídico-penal em matéria de escravidão. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 51-65, abr. 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9504>. Acesso em: 13 dez. 2023.

CIDH. **Relatório n. 95/03 - CASO 11.289**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 24 out. 2003. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/brasil.11289.htm>. Acesso em: 12 dez. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **Função social da propriedade de bens de produção**. São Paulo: Saraiva, 1995.

COSME, Suzana Beserra. **O Combate ao Trabalho Escravo: os desafios de aplicação do artigo 243 da Constituição Federal após a Emenda Constitucional 81/2024**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, 2018. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/riufcg/15445/SUZANA%20BESERRA%20COSME%20-%20TCC%20DIREITO%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 dez. 2023.

CPT. **Campanha de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo: de olho aberto para não virar escravo**. Comissão Pastoral da Terra, 03 mar. 2010. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/component/content/article?id=195:campanha-de-prevencao-e-combate-ao-trabalho-escravo>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CRAWFORD, Colin. **A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade: Teoria e Prática Contratual**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

CUNHA, Gustavo Meneses R. da. **A expropriação confisco nos casos de exploração de trabalho escravo**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/10750/Monografia%20-%20Gustavo%20Meneses%20R.%20da%20Cunha.pdf;jsessionid=F8595DF51F964F1CA0CC3ECD497405DD?sequence=1>. Acesso em: 20 dez. 2023.

DA SILVA, W. C.; GÓES E GÓES, K. D. Proteção contra as formas contemporâneas de escravidão: uma garantia constitucional. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 289–312, 2013. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/9081>. Acesso em: 31 jan. 2024.

DAVATZ, Thomáz. **Memórias de um Colono no Brasil**. São Paulo: Livraria Martins, 1850.

DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Revista de Processo** – RePro, v. 33, n. 161, p. 9-20, jul. 2008.

DPU. **Defensoria Pública da União, Brasília, 9 de março de 2023.** Conjur, 2023. Disponível em: [dpu-stf-expropriação-terras-exploração.pdf](#). Acesso em: 13 dez. 2023.

DRESCH, Domingos Sávio. **Direito Agrário em debate.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** Tradução: Leandro Konder. 9. ed. Civilização Brasileira Rio de Janeiro, 1984.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica Em Direito: As Regras De Inferência.** São Paulo: Direito GV, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/963518b6-c0ab-4cf7-acc1-a5aa2b2f84ea/content>. Acesso em: 28 dez. 2023.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Vitor Eduardo Rios. **Direito penal parte geral esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2021.

FINELLI, Lília Carvalho. Histórico e interpretação do art. 243 da Constituição da República de 1988: expropriação de terras onde for localizada exploração de trabalho escravo. In: MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira; HERNANDEZ, Julianna do Nascimento; OLIVEIRA, Rayhanna Fernandes de Souza (org.). **Trabalho Escravo Contemporâneo: conceituação, desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris Direito, 2018.

FIRME, Telma Barros Penna. **O caso José Pereira: a responsabilização do Brasil por violação de direitos humanos em relação ao trabalho escravo.** 2005. 87 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2005.

GAMA, Luiz Gama. **Obras completas de Luiz Gama.** São Paulo: Editora Hedra, 2023.

GONÇALVES, Vitor Eduardo Rios. **Direito penal: parte especial.** São Paulo: Saraiva, 2021.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; GOÉS, Karine Dantas Goés. Eficácia direta e imediata da expropriação de terras em que se utilizem formas contemporâneas de escravidão: uma proposta em prol da concretização dos direitos humanos e fundamentais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 107, n. 990, p. 235-266, abr. 2018. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/120083>. Acesso em: 27 dez. 2023.

KESKE, Henrique Alexander; RODEMBUSCH, Claudine Freire. Agressões aos direitos humanos fundamentais: o trabalho análogo à escravidão nos casos emblemáticos de Bento Gonçalves e Uruguaiana no Rio Grande do Sul. **Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**, v. 9, n. 1, p. 57–78, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/9668>. Acesso em: 12 dez. 2023.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2021.

LIMA, Frederico Alexandre de Oliveira. **Soldados da Borracha**: das vivências do passado às lutas contemporâneas. 2013. 158 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em História, Manaus, 2013.

MARTINS, Camila. **A (In)Eficácia do artigo 243 da Constituição de 1988 na Proteção do Trabalho**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/237904>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MPT 4ª REGIÃO. **MPT Assina TAC com vinícolas no caso de Bento Gonçalves**. MPT, 09 mar. 2023. Disponível em: <https://www.prt4.mpt.mp.br/procuradorias/ptm-caxias-do-sul/11825-mpt-assina-tac-com-vinícolas-no-caso-de-bento-goncalves>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MULLER, Daniela Valle da Rocha. **Representação judicial do trabalho escravo contemporâneo**: compreendendo a construção da jurisprudência através da linguagem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

PEREIRA, Cícero Rufino. O “velho” trabalho escravo e as perspectivas do tema a partir da EC 81/2014. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 159, set. 2014. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/comissoes-e-grupos-de-trabalho/escravidao-contemporanea-migrado-1/notas-tecnicas-planos-e-oficinas/revista-dos-tribunais-trabalho-escravo-1/O%20VELHO%20TRABALHO%20ESCRAVO%20E%20AS%20PERSPECTIVAS%20DO%20TEMA%20A%20PARTIR%20DA%20EC%2081-2014.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2023.

PIMENTA, Clarissa Fonseca. **A persistência do trabalho escravo no Brasil**. 2008. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/9340>. Acesso em: 15 nov. 2023.

PINSKY, Jaime. **A escravidão no Brasil**: as razões da escravidão, sexualidade e vida cotidiana, as formas de resistência. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo: Global Editora, 2015.

ROCHA, Daniela Valle da. **Representação judicial do trabalho escravo contemporâneo**: compreendendo a construção da jurisprudência através da linguagem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SENADO FEDERAL. **Comissão Especial Destinada a Dar Parecer À Proposta de Emenda Constitucional n. 438-A, de 2001**. Relator: Deputado Tarcísio Zimmerman. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=214037. Acesso em: 12 dez. 2023.

SENADO FEDERAL. **Parecer n. _ de 2013**. Relator: Senador Aloysio Nunes Ferreira. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407423&ts=1630444544907>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 57, de 1999**. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-57-1999-sf#:~:text=n%C2%BA%201%2DPLEN.-,Relat%C3%B3rio%20Legislativo,-18/03/2014>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SEVERO, Valdete Souto. **Elementos para o Uso Transgressor do Direito do Trabalho**: compreendendo as relações sociais de trabalho no Brasil e a Função do Direito diante das Possibilidades de superação da forma capital. São Paulo: LTr, 2016.

SEVERO, Valdete Souto. **O Dever de Motivação da Despedida na Ordem jurídico-constitucional brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SILVA, Rute Mikaele Pacheco da; SILVA, Adriano Nascimento. O trabalho escravo no Brasil e a Emenda Constitucional n. 81/2014. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 16, n. 3, p. 69-98, jul./dez. 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-Dir_n.31_05.pdf. Acesso em: 23 dez. 2023.

SILVEIRA, Juremir Machado. **Raízes do conservadorismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

VIANA, Márcio Túlio. Trabalho Escravo e “Lista Sujo”: um modo original de se remover uma mancha. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3. Região**, Belo Horizonte, v. 44, n. 74 p. 189-215, jul./dez. 2006. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/73833/2006_viana_marcio_trabalho_escravo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 jan. 2024.