

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

Jordano Soares Azevedo

**O TRABALHO ESCRAVO NA CONCEPÇÃO DE DIREITO COMO INTEGRIDADE:  
Em defesa da Aplicação Imediata da Regra do Art. 243 da CR/88**

Belo Horizonte  
2019

Jordano Soares Azevedo

**O TRABALHO ESCRAVO NA CONCEPÇÃO DE DIREITO COMO INTEGRIDADE:  
Em defesa da Aplicação Imediata da Regra do Art. 243 da CR/88**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Taísa Maria Macena de Lima

Área de Concentração: Direito Privado

Belo Horizonte  
2019

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

A994t Azevedo, Jordano Soares  
O trabalho escravo na concepção de direito como integridade: em defesa da aplicação imediata da regra do art. 243 da CR/88 / Jordano Soares Azevedo. Belo Horizonte, 2019.  
261 f. : il.

Orientadora: Taísa Maria Macena de Lima  
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Brasil. [Constituição (1988)]. 2. Trabalho escravo - Brasil. 3. Responsabilidade objetiva. 4. Desapropriação - Aspectos sociais. 5. Integridade. 6. Direito de propriedade. 7. Princípio da prévia e justa indenização. I. Lima, Taísa Maria Macena de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 347.23

Jordano Soares Azevedo

**O TRABALHO ESCRAVO NA CONCEPÇÃO DE DIREITO COMO INTEGRIDADE:  
Em defesa da Aplicação Imediata da Regra do Art. 243 da CR/88**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Direito da Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção  
do título de Doutor em Direito.

---

Prof. Dra. Taísa Maria Macena de Lima – PUC Minas (Orientador)

---

Prof.. Dr. – Adriano Stanley Rocha Souza – PUC Minas (Banca Examinadora)

---

Prof. Dra. – Flaviane de Magalhães Barros Bolzan de Moraes – PUC Minas (Banca  
Examinadora)

---

Prof. Dra. – Mônica Sette Lopes – UFMG (Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. – Fabrício Veiga Costa UIT (Banca Examinadora)

---

Prof.. Dr. – Júlio Aguiar de Oliveira (Suplente)

---

Prof.. Dr. – Flávio Barbosa Quinaud Pedron (Suplente)

---

Belo Horizonte, 06 de setembro de 2019

A minha esposa Bruna, pelo companheirismo diário  
e força em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às Faculdades Santo Agostinho e ao Centro Universitário de Sete Lagoas (Unifemm) por me darem a oportunidade de fazer aquilo que mais gosto, que é ser professor, e também por terem viabilizado e incentivado os meus estudos na pós-graduação.

O agradecimento mais especial fica para a minha esposa, Bruna, que me apoiou do início ao fim e me deu o suporte imprescindível para que eu pudesse concretizar esse sonho, que é tão meu quanto dela.

Também fico grato por tudo que a Patrícia, minha querida sogra, fez por mim durante esse tempo em que nos conhecemos, principalmente por ajudar a cuidar da minha saúde e me tratar como se fosse um filho.

À minha mãe, é claro, também fica o especial agradecimento, pois sei que ela sempre está na torcida pelo meu sucesso e felicidade.

Aproveito ainda para agradecer imensamente ao meu amigo, professor Álvaro Augusto Fernandes da Cruz, que me acolheu generosamente em Sete Lagoas, cidade em que ele acabava de chegar, em 2014, para assumir a coordenação das Faculdades Santo Agostinho. Ficam as boas lembranças (as músicas, os churrascos, as conversas etc) e as experiências compartilhadas na casa da Rua Nápolis (2014-2016), Veneza (2016-2017) e da Vital Brasil (2017).

Quero registrar, ainda, agradecimento aos amigos que fiz em Sete Lagoas no tempo em que comecei a morar nessa bela cidade. Não dá para citar todos, mas agradeço especialmente àqueles que estão presentes no meu dia a dia como o Bruno Sérgio, Jéssica Nascimento, Andreia Martins, Celso Pires, José Poddis, Tiago Clemente, Franklin Dutra, Guilherme Pinheiro, Geraldo Magela, Silvio de Sá, Tereza Sader, Marília Couto, Henrique Lanza, Marcelo Couto, Carol Schettino, Luciana Nogueira, Patrícia Lanza, Luiz Felipe, Tamara e César, Paulo e Taísa, a turma da banda “Seu Maninho” (Bruno, Luiz e Vinícius) e tantos outros que estiveram ao meu lado durante essa jornada.

Aproveito o momento para lembrar dos pequeninos Guilherme, Bernardo e Maria Alice que são crianças que chegaram para dar um colorido especial na minha vida.

Finalmente, quero registrar que sou muito grato aos meus queridos alunos, especialmente aqueles que sempre acreditaram no meu trabalho e no compromisso que tenho por ele.

*“Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o patrão e o operário, é a liberdade que oprime e a lei que liberta.”*

(1857, Lacordaire)

## RESUMO

O presente trabalho se dedica ao estudo da regra do artigo 243 da CR/88, que impõe pena de expropriação ao proprietário de imóveis que forem utilizados na exploração do trabalho escravo. Propõe-se que sejam adotadas providências que contribuam para a efetividade da norma, pois o projeto de lei que se destinava a sua regulamentação foi arquivado no final de 2018. No decorrer da pesquisa, identificou-se um caso (ACP nº 0000450-57.2017.5.23.0041), no qual foi requerida a aplicação da pena, mas a União se manifestou, dizendo que isso não seria possível porque a norma seria de “eficácia limitada”. Diante desse cenário, a situação-problema foi dividida em duas partes: a primeira, questão central do trabalho, consiste em identificar se a regra do art. 243 da CR88 é realmente norma de “eficácia limitada”, ou se ela pode ser aplicada, independentemente de específica regulamentação, pelos tribunais brasileiros. A segunda parte, que surgiu como resultado da hipótese de que a norma é autoaplicável, envolve questões de ordem prática, que são três: *i*) Qual seria o procedimento da ação; *ii*) A ação expropriatória seria independente da criminal? *iii*) o proprietário ou o condômino respondem subjetiva ou objetivamente pelo ilícito praticado? O objetivo geral é demonstrar que a medida sancionadora representa importante mecanismo de combate ao trabalho escravo contemporâneo e propor que se adotem medidas judiciais para a aplicação da norma, a fim de que o Brasil possa cumprir os compromissos internacionais firmados. Para solucionar o problema, utilizou-se a concepção de direito como integridade, de Ronald Dworkin, e também foram considerados os saltos evolutivos que a responsabilidade civil incorporou ao longo dos últimos anos. Com base nesse marco teórico foram formuladas as seguintes hipóteses: *i*) a norma é autoaplicável; *ii*) seu procedimento está definido pela Lei 8.257/91; *iii*) a ação expropriatória é relativamente independente da criminal; *iv*) o proprietário e o condômino respondem objetivamente pelo ilícito praticado.

**Palavras-chave:** trabalho; escravo; expropriação; eficácia; integridade; independência; responsabilidade objetiva.

## ABSTRACT

The present work is devoted to the study of the rule of article 243 of the CR/88, which imposes a penalty of expropriation to the owner of real estate when it is used in the exploitation of slave labor. It is proposed that measures be adopted that contribute to the effectiveness of the rule, since the bill that was intended to regulate it was filed at the end of 2018. During the investigation, a case was identified (ACP No. 0000450-57.2017. 5.23.0041), in which the penalty was requested, but the Union expressed itself, saying that this would not be possible because the rule would be "limited effectiveness". In view of this scenario, the problem situation was divided into two parts: the first, central question of the work, is to identify if the rule of art. 243 of the CR/88 is actually a "limited effectiveness" rule, or whether it can be applied, regardless of specific regulations, by Brazilian courts. The second part, which arose as a result of the hypothesis that the norm is self-applicable, involves practical questions, which are three: *i)* What would be the procedure of the action; *ii)* Would the expropriatory action be independent of the criminal? *iii)* Does the owner or the condominium respond subjectively or objectively to the wrongdoing? The general objective is to demonstrate that the sanctioning measure represents an important mechanism to fight contemporary slave labor and to propose that judicial measures be adopted for the application of the norm so that Brazil can comply with the international commitments signed. To solve the problem, Ronald Dworkin's conception of law as integrity was used, as well as the recent changes that the civil liability underwent over the last few years. Based on this theoretical framework, the following hypotheses were formulated: *i)* the standard is self-applicable; *ii)* its procedure is defined by Law 8.257 / 91; *iii)* expropriatory action is relatively independent of the criminal; *iv)* the owner and the joint owner are objectively responsible for the illegal act.

Keywords: work; slave; expropriation; efficiency; integrity; independence; objective responsibility

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Argumentos Favoráveis e Contrários à PEC 438/01.....	68
TABELA 2 – Confronto dos Textos das PEC's do Trabalho Escravo.....	70
TABELA 3 – Artigo 149 do CP e o Art. 1º do PLS 432/2013 (redação original).....	80
TABELA 4 – Emendas 1, 2, 4, 7 e 8 ao PLS 432/2013.....	82
TABELA 5 – Portarias 1129 e 1293 do MT.....	150

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Fluxo de Tramitação da PEC 57/99.....78

FIGURA 2 – Fluxo de Tramitação do PLS 432/2013.....97

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAINCC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
CC	Código Civil
CD	Câmara dos Deputados
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CEJIL	Centro pela Justiça e Direito Internacional
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CONAETE	Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CONATRAE	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CN	Congresso Nacional
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CTETP	Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas
DPU	Defensoria Pública da União
DSL	Declaração Sóciolaboral do MERCOSUL
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
GEFM	Grupo Especial de Fiscalização Móvel
	Fundo Especial de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico
FUNPRESTIE	Ilícito de Entorpecentes e Drogas Afins
GERTRAF	Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado
IARA	Instituto de Advocacia Racional e Ambiental
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MHud	Movimento Humanos Direitos
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
MT	Ministério do Trabalho
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ORGS	Organizações Internacionais Intergovernamentais
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PGR	Procurador Geral da República
PGT	Procuradoria-Geral do Trabalho
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNETEB	Plano Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil
RE	Recurso Extraordinário
SF	Senado Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
SF	Senado Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>33</b>
<b>2 A HISTÓRIA DA PEC N. 57/99 E SUA PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO</b> ....	<b>37</b>
<b>2.1 A Ação Civil Pública nº 0000450-57.2017.5.23.0041</b> .....	<b>37</b>
<b>2.2 A Propriedade Privada e Sua Função Social</b> .....	<b>43</b>
2.2.1 <i>Breves Apontamentos sobre a História Geral do Direito de Propriedade</i> ....	<b>45</b>
2.2.2 <i>Histórico do Direito de Propriedade no Brasil</i> .....	<b>50</b>
2.2.3 <i>Função Social da Propriedade</i> .....	<b>58</b>
2.2.4 <i>Das Várias Formas de Desapropriação</i> .....	<b>61</b>
<b>2.3 A PEC nº 57/99 no Congresso Nacional (19 anos de tramitação)</b> .....	<b>62</b>
2.3.1 <i>A Tramitação da PEC nº 57/99 no Senado Federal</i> .....	<b>63</b>
2.3.2 <i>A Tramitação da PEC nº 438/2001 na Câmara dos Deputados</i> .....	<b>66</b>
2.3.2.1 <i>A Sessão Extraordinária n. 161, de 11.08.2004 e as Emendas Aprovadas</i> ....	<b>70</b>
2.3.3 <i>A Tramitação da PEC 57-A/99 no Senado Federal</i> .....	<b>73</b>
2.3.3.1 <i>O Parecer nº 594/2013 da CCJ e a Emenda nº 01 de Plenário</i> .....	<b>74</b>
<b>2.4 O Arquivado PLS nº 432/2013</b> .....	<b>84</b>
2.4.1 <i>Primeiras Emendas: 1, 2, 4, 7 e 8</i> .....	<b>88</b>
2.4.2 <i>O PLS Substitutivo: Emenda n. 10-PLEN (Wellington Dias)</i> .....	<b>91</b>
2.4.3 <i>O Parecer de Romero Jucá e o Texto Consolidado do PLS 432/2013</i> .....	<b>93</b>
2.4.4 <i>A Remessa do PLS à CCJ e o Relatório do Senador Paulo Paim</i> .....	<b>95</b>
2.4.5 <i>O Arquivamento do PLS 432/2013</i> .....	<b>101</b>
<b>2.5 Notas Conclusivas</b> .....	<b>105</b>
<b>3 O COMBATE À ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA</b> .....	<b>107</b>
<b>3.1 O Trabalho Escravo no Brasil Colonial e Imperial</b> .....	<b>107</b>
<b>3.2 A Escravidão Contemporânea</b> .....	<b>110</b>
<b>3.3 Os Compromissos Internacionais</b> .....	<b>116</b>
3.3.1 <i>Compromissos Firmados no Século XVIII e XIX</i> ....	<b>116</b>
3.3.2 <i>Compromissos Firmados no Século XX</i> .....	<b>118</b>
3.3.3 <i>Compromissos Firmados no Século XXI</i> .....	<b>122</b>
3.3.3.1 <i>O Relatório de Solução Amistosa nº 95/03 da CIDH (Caso 12.289)</i> .....	<b>122</b>
3.3.3.2 <i>A Declaração Sóciolaboral do Mercosul de 2015</i> .....	<b>125</b>
3.3.3.3 <i>Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030 da ONU</i> .....	<b>127</b>
3.3.3.4 <i>A Sentença Proferida pela Corte IDH no Caso 12.066</i> .....	<b>132</b>
<b>3.4 A Política de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil</b> .....	<b>134</b>
<b>3.5 O Trabalho Análogo ao de Escravo no Direito brasileiro</b> ....	<b>141</b>
3.5.1 <i>Trabalho Forçado</i> ....	<b>144</b>
3.5.2 <i>Jornada Exaustiva</i> .....	<b>145</b>
3.5.3 <i>Trabalho Degradante</i> .....	<b>146</b>
3.5.4 <i>Servidão por Dívidas (Truck System)</i> .....	<b>148</b>
3.5.5 <i>Outras Formas de Execução</i> ....	<b>149</b>
<b>3.6 A Portaria do MT nº 1129/2017 e a ADPF nº 489/2017</b> .....	<b>150</b>

<b>3.7 Notas Conclusivas</b> .....	<b>162</b>
<b>4 INTEPRETAÇÃO CONSTRUTIVA E DIREITO COMO INTEGRIDADE</b> .....	<b>164</b>
<b>4.1 O Direito Como Integridade em Ronald Dworkin</b> .....	<b>166</b>
4.1.1 <i>As Críticas ao Positivismo: Dworkin Vs. H. L. A. Hart</i> .....	168
4.1.1.1 <i>O Caso Rigg Vs. Palmer: Crítica à Tese do Pedigree</i> .....	170
<b>4.2. Teorias Semânticas</b> .....	<b>173</b>
4.2.1 <i>A Classificação de José Afonso da Silva</i> ....	182
<b>4.3. Interpretação Construtiva</b> .....	<b>193</b>
4.3.1 <i>A Teoria do Chain of Law e do Fit Decisório (string decisions)</i> .....	200
<b>4.4 A Concepção de Direito como Integridade</b> .....	<b>202</b>
4.4.1 <i>Os Ideais Políticos (virtudes) e a Comunidade Personificada</i> .....	203
4.4.2 <i>Integridade na Legislação</i> ....	205
4.4.3 <i>Integridade no Direito</i> ....	208
<b>4.5 Notas Conclusivas</b> .....	<b>217</b>
<b>5 A APLICAÇÃO DA PENA EXPROPRIATÓRIA</b> .....	<b>219</b>
<b>5.1 O Ingresso da Pena Civil no Sistema de Direito Privado</b> .....	<b>219</b>
5.1.1 <i>A Responsabilidade Civil na Antiguidade: a vingança privada (revindicta)</i> .....	220
5.1.1.1 <i>O Período da Composição</i> .....	220
5.1.1.2 <i>A Lex Aquilia</i> .....	221
5.1.2 <i>O Modelo Liberal/Clássico de Responsabilidade Civil</i> .....	222
5.1.2.1 <i>Da Culpa Provada à Culpa Presumida</i> .....	222
5.1.3 <i>A Objetivação da Responsabilidade</i> .....	225
5.1.3.1 <i>Os Fundamentos da Responsabilidade Objetiva</i> .....	228
5.1.3.2 <i>Teoria do Risco-Proveito</i> .....	229
5.1.3.3 <i>Teoria do Risco Criado</i> .....	229
5.1.3.4 <i>A Cláusula Geral de Responsabilidade Objetiva</i> .....	230
5.1.3.5 <i>Responsabilidade Indireta (Por Fato de Terceiro)</i> .....	230
5.1.4 <i>O Dualismo Clássico: reparação e punição</i> .....	232
5.1.5 <i>O Princípio da Precaução e a Função de Desestímulo</i> .....	235
5.1.3.1 <i>A Pena Civil Como Resultado da Interpretação</i> .....	237
<b>5.2 Algumas Questões Sobre a Aplicação Imediata do Art. 243 da CR/88</b> .....	<b>238</b>
5.2.1 <i>O Procedimento Cabível da Ação Expropriatória</i> .....	239
5.2.2 <i>A Proposta de Subordinação Absoluta do Juízo Cível ao Penal</i> .....	239
5.2.3 <i>Quando a Decisão Penal Interfere na Esfera Cível</i> .....	243
5.2.3.1 <i>Absolvição Pela Prova da Não Caracterização do Crime do art. 149 do CP</i> .....	244
5.2.4 <i>A Responsabilidade Civil do Proprietário e do Condômino do Imóvel</i> .....	245
5.2.4.1 <i>Descrição do RE 365.336/PE</i> .....	246
5.2.4.2 <i>A Análise Crítica do RE 365.336/PE</i> .....	250
<b>5.3 Notas Conclusivas</b> .....	<b>254</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>256</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>258</b>
--------------------------	------------

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Áurea não representou o fim do trabalho escravo no Brasil, pois hoje essa forma de exploração do ser humano ainda se perpetua pelo país. Não existem senzalas, correntes e açoites, como na escravidão legalizada do período colonial, mas o trabalho, em certas atividades, nas zonas rurais, e até mesmo em setores específicos, nos grandes centros urbanos, ainda é exercido em condições aviltantes à dignidade dos trabalhadores, por isso o Brasil, nos últimos anos, firmou diversos compromissos internacionais com o objetivo de erradicar essa prática nefasta com medidas eficazes de combate.

Uma dessas medidas consiste na possibilidade de expropriação das propriedades urbanas e rurais que forem utilizadas na exploração do trabalho escravo. Essa pena foi incluída no artigo 243 da Constituição de 1988, pela Emenda Constitucional nº 81, que foi aprovada em 05 de junho de 2014.

Ocorre que, até então, a legislação brasileira definia o crime de redução da pessoa a condição análoga à de escravo, no tipo previsto no artigo 149 do Código Penal, e diante dessa diferença terminológica – trabalho escravo (art. 243 da CR/88) e condição análoga à de escravo (art. 149 do CP) – pretende-se investigar se a pena prevista no art. 243 da CR/88 depende ou não de regulamentação futura para viabilizar sua efetiva aplicação.

Essa questão surgiu no contexto de um caso específico, examinado nessa pesquisa, em que o Ministério Público do Trabalho (MPT) da 23ª Região moveu ação civil pública (ACP nº 0000450-57.2017.5.23.0041) contra pessoas que tinham explorado o trabalho escravo em fazenda localizada no Estado do Mato Grosso.

Além do pedido de condenação por danos morais coletivos, o MPT também requereu que a União Federal fosse notificada para se habilitar no feito, na condição de assistente, para promover a expropriação do imóvel, com base na regra do artigo 243 da CR/88.

Entretanto, a União se manifestou no processo, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), e disse que não teria interesse em promover a medida expropriatória, já que a norma do artigo 243 da CR/88 dependeria de regulamentação legal, por se tratar de norma de eficácia limitada.

Dessa forma, o presente trabalho se desenvolveu basicamente a partir da controvérsia gerada no citado caso, mas este autor ainda tentou explorar outras questões processuais que surgem como resultado da aplicação prática da pena expropriatória.

Com essa delimitação do tema, o objetivo geral consiste em: 1º) demonstrar que a medida expropriatória (art. 243 da CR/88) representa importante mecanismo de combate ao trabalho escravo contemporâneo e 2º) propor providências imediatas para a aplicação da norma, a fim de que o Brasil possa cumprir os diversos tratados e acordos internacionais firmados ao longo dos últimos anos.

Para que se possa alcançar essa finalidade, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) demonstrar que a função social da propriedade foi o princípio mais importante que motivou a aprovação da PEC/1999 e que uma ala conservadora da sociedade brasileira se opõe à aplicação da medida sancionada, ao argumento de que ela viola um direito sagrado e absoluto;
- b) examinar a tramitação da PEC 57/1999 que deu origem à EC nº 81/2014, para compreender como foi elaborada a vigente redação do artigo 243 da CR/88;
- c) examinar a tramitação do PLS 432/2013, que se destinava a regulamentar a regra do artigo 243 da CR/88, para entender como os parlamentares pretendem disciplinar o processo que se destinará à imposição da medida sancionadora;
- d) identificar e analisar os principais tratados internacionais voltados ao combate ao trabalho escravo, que foram assinados e ratificados pelo Brasil;
- e) demonstrar, a partir do estudo realizado sobre os tratados, que existe uma cadeia sucessiva e coerente de atos assumidos pelo Brasil, que o obriga a adotar medidas eficazes e imediatas de combate a todas as formas de escravidão;
- f) examinar e compreender a interpretação construtiva e a concepção de integridade do direito, de Ronald Dworkin, e relacioná-la com o tema examinado neste trabalho;
- g) examinar e compreender os saltos evolutivos que a responsabilidade civil absorveu ao longo dos anos, para com isso obter respostas adequadas às questões que serão solucionadas no trabalho;
- h) demonstrar que a ampliação e o redirecionamento do objeto da pesquisa, frutos das sugestões apresentadas na pré-defesa, ocorreram sem prejuízos metodológicos concernentes à unidade teórica do texto, já que foi possível compatibilizar a concepção de integridade do direito com a evolução histórica

e os princípios que orientam a aplicação da responsabilidade civil na sociedade contemporânea.

Diante do que foi colocado, o problema do trabalho foi dividido em duas partes, que foram organizadas da seguinte maneira:

- 1) Questão central: a norma que comina a pena de confisco de imóveis, diante da prática do trabalho escravo, é autoaplicável ou depende de futura regulamentação?
- 2) Questões Práticas: a) Qual seria o procedimento cabível da ação expropriatória? b) A ação expropriatória (art. 243 da CR/88) seria independente ou subordinada à ação penal? (art. 149 do CP) c) O proprietário e o condômino do imóvel respondem subjetiva ou objetivamente pelo ilícito praticado?

A hipótese construída no decorrer do projeto, relativamente à questão central, foi a de que a norma do artigo 243 da CR/88 não apenas pode como já deveria estar sendo aplicada pelos tribunais, uma vez que sua eficácia não está condicionada à atuação do legislador ordinário.

Assim, com base na concepção de direito como integridade, de Ronald Dworkin, que foi utilizada como marco teórico, defende-se que as decisões proferidas, tanto no poder legislativo (integridade na legislação) como no judiciário (integridade no direito), devem se manter coerentes com os acontecimentos históricos e com os princípios fundamentais adotados por certa comunidade política.

Como o leitor observará ao longo deste trabalho, o Brasil assinou e ratificou inúmeros acordos e tratados, e também foi condenado internacionalmente pela prática do trabalho escravo contemporâneo, e com isso ele se obrigou a criar medidas eficazes de combate a todas as formas contemporâneas de escravidão, daí resultando a necessidade e a obrigação de o país se manter coerente com esses compromissos e com os princípios que os justificaram, especialmente o da função social da propriedade.

Já no que toca às questões práticas, as hipóteses formuladas, com suporte no mesmo marco teórico, foram as seguintes:

- 1) A Lei 8.257/91, que regula o processo de expropriação de imóveis em decorrência do cultivo de plantas psicotrópicas, deve ser aplicada às ações expropriatórias pela

- prática do trabalho escravo, porque não haveria qualquer prejuízo aos direitos fundamentais do réu/proprietário, sendo-lhe assegurado o devido processo legal;
- 2) A ação expropriatória, fundada na prática do trabalho escravo (art. 243 da CR/88), é independente da criminal, pois a sanção expropriatória é uma pena civil, que foi criada como alternativa à tutela penal, que se mostrou insatisfatória, como foi reconhecido por organismos internacionais em casos concretos que serão estudados ao longo deste trabalho;
  - 3) O proprietário e o condômino do imóvel respondem objetivamente pela prática do ilícito, pois o sistema de responsabilidade objetiva é o que garante a maior eficácia da norma constitucional, já que impede a discussão de culpa nos autos do processo e melhor protege os trabalhadores vítimas da escravidão contemporânea;

Dando sequência aos aspectos metodológicos, entende-se que a presente pesquisa se insere dentro de uma perspectiva interdisciplinar, pois procura coordenar conteúdos concernentes a ramos diversos do direito, que apresentam enfoques diversos, porém complementares, do mesmo fenômeno.

Já no que tange aos procedimentos, realizou-se pesquisa bibliográfica mediante a coleta e análise de documentos, principalmente os relativos à tramitação de projetos legislativos, textos normativos, livros, artigos especializados, decisões judiciais etc.

Quanto à divisão do trabalho, optou-se pela elaboração de quatro capítulos na parte do desenvolvimento (textual), na tentativa de apresentar o conteúdo de forma didática e organizada.

O Capítulo 2, no seu primeiro tópico, faz o relato do mencionado caso ocorrido o Estado do Mato Grosso, do qual se extraiu o problema a ser solucionado nesta tese. No mais, o Capítulo 2 foi dedicado ao estudo da propriedade e sua função social, da PEC 57/99 e do PLS 432/2013, com o objetivo de demonstrar ao leitor os principais fatos ocorridos durante a tramitação de cada um desses projetos.

O Capítulo 3, por sua vez, se encarrega do exame dos tratados internacionais que o Brasil participou, do estudo das figuras típicas do artigo 149 do Código Penal, bem como da decisão proferida pelo STF na ADPF nº 489/2017.

Já o Capítulo 4 foi elaborado para explicitar o marco teórico, que é a concepção de direito como integridade, de Ronald Dworkin. Para este autor, essa concepção pode ser invocada para sustentar a necessidade de o Brasil cumprir os acordos internacionais e adotar providências imediatas para combater o trabalho escravo em seu território.

Por fim, o Capítulo 5 foi elaborado para tratar das questões práticas acima formuladas, que se referem às dúvidas que podem surgir no processo de aplicação da pena expropriatória nos casos concretos. Para solucionar essas questões, foi importante realizar breve estudo sobre a responsabilidade civil, com abordagens dos seus saltos evolutivos e de seus princípios norteadores.

## **2 A HISTÓRIA DA PEC 57/99 E SUA PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO**

O presente trabalho se dedicará ao estudo da norma prevista no artigo 243 da CR/88, que permite a expropriação de imóveis rurais e urbanos onde for constatada a prática do trabalho escravo, com o escopo de esclarecer se a referida regra jurídica é ou não autoaplicável, e quais seriam as condições práticas para a sua aplicação nos tribunais brasileiros.

Para alcançar esse objetivo, realizou-se, neste Capítulo 2, análise de caso recente e verídico, ocorrido no Estado do Mato Grosso (Ação Civil Pública nº 0000450-57.2017.5.23.0041). Ressalta-se que a opção pela descrição e análise mais profunda do caso surgiu como resultado das ponderações realizadas pelos professores que participaram da pré-defesa da tese.

Assim, logo após a exposição dos acontecimentos do caso concreto supracitado, este autor formulará o problema e descreverá como procederá para responder às questões que foram apresentadas.

### **2.1 A Ação Civil Pública nº 0000450-57.2017.5.23.0041**

Em 05 de junho de 2014, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 81, que trouxe nova redação ao artigo 243 da Constituição. (CARNEIRO, 2014, p. 24).

Com a mudança, o constituinte derivado introduziu mais uma hipótese de confisco de bens imóveis, como sanção aos proprietários que exploram o trabalho escravo no local. Vale a pena conferir o texto do dispositivo citado:

#### **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 81**

*Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.*

**As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:**

**Art. 1º** O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 243.** As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

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

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 5 de junho de 2014. (BRASIL, 2014).

Assim, na precisa síntese de Anna Carolina Carneiro, “[...] *buscou-se combater a mais grave forma de exploração do ser humano por meio da mais grave forma de intervenção do Estado na propriedade.*” (2014, p. 25). Com esta mesma perspectiva, Evanna Soares entende que a Emenda Constitucional:

**[...] representa, de um lado, a reafirmação do reconhecimento, pelo governo brasileiro, de que o problema da exploração do trabalho escravo existe, é grave e resiste às medidas até então adotadas no País, desde o incremento das fiscalizações, passando pela proteção trabalhista aos obreiros retirados da escravidão, até a responsabilização judicial trabalhista e penal dos infratores. De outro lado, traz a esperança de que a medida extrema, representada pela expropriação dos bens utilizados para a exploração do trabalho escravo, sirva para prevenir a prática desumana ou, uma vez consumada, para punir em seu patrimônio o infrator e dar utilidade social aos bens utilizados indevidamente. (SOARES, 2014).**

O grande problema é que, já transcorridos mais de 05 (cinco) anos da data da promulgação da EC 81/2014, ainda não se teve notícia da aplicação da referida norma pelos tribunais brasileiros, devido à divergência que se tem a respeito da eficácia dessa regra jurídica, o que será demonstrado no decorrer do presente trabalho.

Aliás, no desenvolvimento da pesquisa, logrou-se encontrar pelo menos um caso, no qual a aplicação da norma do artigo 243 da Constituição chegou pelo menos a ser pleiteada por uma das partes envolvidas. Isso ocorreu nos autos da ação civil pública que tramita perante a vara do trabalho de Colíder/MT, sob o nº 0000450-57.2017.5.23.0041.

O MPT de Mato Grosso (23ª Região) divulgou a notícia em seu site institucional, onde também é possível obter o resumo completo do caso<sup>1</sup>. Trata-se de flagrante de pessoas em condições degradantes de trabalho na fazenda Santa Laura Vicuña, situada no Estado do Mato Grosso, que resultou no resgate de 23 trabalhadores em condições análogas à de escravo, incluindo uma grávida de oito meses e um adolescente de 17 (dezessete anos). (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO 23ª REGIÃO, 2018).

Para melhor compreensão, convém transcrever breve trecho da reportagem, a fim de que o leitor tenha exata noção das condições em que se encontravam os trabalhadores naquele local:

**No local havia criação de gado bovino de corte e plantio de arroz. As vítimas eram designadas para atividades de lavoura (roço, aplicação de agrotóxicos, catação de raízes), serralheria e construção civil. Próximo ao alojamento onde estavam instalados havia, sem qualquer isolamento, várias bombas de veneno. Em torno delas ciscavam as galinhas que serviriam, em algum momento, de alimentação para as vítimas. Um menino de dois anos, filho da trabalhadora gestante, também costumava brincar perto do local. Conforme constatado pela fiscalização, era a trabalhadora grávida quem lavava a roupa utilizada pelo companheiro para “bater” veneno. Os proprietários não forneciam uniformes e equipamentos de proteção para os empregados executarem esse e outros serviços. A água disponibilizada em poço artesiano tinha gosto de lama e ferrugem e faltavam banheiros no local de trabalho. As necessidades fisiológicas eram feitas no mato ou em uma fossa comunitária tampada com folhas de bananeiras. O banho era tomado no rio. As camas eram improvisadas em colchões finos e velhos e alguns trabalhadores “preferiam” dormir em rede armada na mangueira, em razão do calor no interior do alojamento. Faltava energia elétrica no local, e o gerador era utilizado apenas minutos por dia, já que os empregados é que deveriam pagar o combustível. Uma pia, localizada num ponto chamado de “cozinha”, despejava água diretamente no solo. A vinte metros dali, havia um buraco usado para descarte de lixo (material orgânico, fraldas, embalagens de veneno, etc.) que deixava o ambiente com um cheiro absolutamente insuportável. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2018).**

Os fatos motivaram o ajuizamento da ação pelo Ministério Público do Trabalho, na qual um dos pedidos foi a condenação dos réus ao pagamento de quantia não inferior a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), a título de compensação por danos morais coletivos.

O MPT também requereu a notificação da União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social, para integrar a lide na qualidade de assistente, visando à expropriação, por interesse social para fins de reforma agrária, sem

---

<sup>1</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.prt23.mpt.mp.br/2-uncategorised/1023-grupo-economico-familiar-de-mt-e-condenado-a-pagar-r-6-milhoes-por-trabalho-escravo>>. Acesso em 24 dez. 2018.

qualquer pagamento indenizatório.

Um dos fundamentos invocados pelo MPT para este último pedido foi a regra prevista no art. 243 da Constituição, que permite a expropriação de terras (confisco) onde for comprovada a prática do trabalho escravo.

Na petição inicial<sup>2</sup>, o MPT sustenta a possibilidade de aplicação da Lei 8.257/91, que regula o processo de expropriação de terras em função do cultivo de plantas psicotrópicas, à situação do trabalho escravo, pelo recurso da analogia (essa possibilidade será examinada no Capítulo 5 deste trabalho):

**O caso em tela expressa exatamente a possibilidade dessa expropriação confisco, que está disciplinada no rito da Lei n. 8.257/91, a qual operacionaliza o artigo 243 da CRFB. Essa lei, assim, deve ser aplicada por sua integral analogia, bem como pelo fato de a Constituição tratar, no mesmo artigo, da expropriação por motivo de trabalho escravo e por motivo de cultura ilegal de plantas psicotrópicas: (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2017).**

Além disso, o MPT trouxe outros fundamentos para justificar o confisco da propriedade utilizada para a exploração do trabalho escravo. Dentre eles, foram citados alguns métodos tradicionais de interpretação constitucional e também foi invocado o princípio da dignidade humana e o da função social da propriedade.

Segue o trecho que contém os fundamentos citados:

**Às normas constitucionais deve ser dada a interpretação que lhe confira o potencial máximo de aplicabilidade. Merecem menção os nominados “princípios da interpretação constitucional”: da unidade da Constituição, da concordância prática ou da harmonização; da eficácia integradora; da força normativa da Constituição; da máxima efetividade; da interpretação conforme a Constituição. Da leitura integrativa – unificadora – harmonizadora da Constituição, depreende-se que: a dignidade da pessoa humana é fundamento da República brasileira, por isso prevalece sobre todo e qualquer princípio ou norma; o direito à propriedade só subsiste quando e na medida em que cumpre sua função social (inclusive ambiental e trabalhista) e não viola a dignidade da pessoa humana; a partir do momento em que a função social é descumprida, o direito à propriedade deve ceder espaço para medidas aptas a restaurar a dignidade da pessoa humana violada; a Constituição dispõe sobre a expropriação confisco como medida (punitiva, pedagógica e reparatória) a ser aplicada quando flagrado na propriedade trabalho em condição análoga à de escravo; haja vista a gravidade da violação à dignidade humana que é a**

<sup>2</sup> A petição inicial foi assinada pelo procurador-geral do Trabalho Ronaldo Fleury e pelos procuradores Tiago Muniz Cavalcanti, à época coordenador nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete) do MPT, Catarina Von Zuben, atual coordenadora nacional da Conaete; e Lys Sobral Cardoso, coordenadora regional da Conaete do MPT em Mato Grosso (23ª Região). Para informações sobre a CONAETE, ver tópico 3.4.

**submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo, a aplicação da expropriação confisco e da reparação à comunidade por meio da partilha da terra rural deve ser imediata. Dado o flagrante (e reincidência contumaz) de trabalho escravo, impõe-se a efetivação do quanto disposto no artigo constitucional, ou seja, a necessidade de expropriação da propriedade rural para fins de reforma agrária ou programas de habitação popular, sem qualquer indenização aos proprietários, e sem prejuízo das demais sanções (administrativas, civis, penais), pelo fato de ali ter sido encontrada exploração de trabalho em condições análogas à de escravo. A reincidência é o elemento que traz à lume de forma cabal que as medidas até então aplicadas (tanto de punição quanto de reparação) não foram suficientes a coibir a nefasta prática criminosa de submeter trabalhadores à condição análoga à de escravo pelos réus. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2017).**

A sentença do caso foi proferida em 02 de outubro de 2018, sendo que o Juízo da Vara do Trabalho de Colíder/MT (TRT, 23ª REGIÃO) condenou parte dos réus ao cumprimento de inúmeras obrigações de fazer e a pagar a quantia de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), para compensação dos danos morais coletivos.

Também foi acolhido o pedido de notificação da União para a adoção das providências cabíveis:

**Tendo em vista a comprovação nos autos de labor em condição análoga a de escravo, ante o disposto nos artigos 184 e 243 da Constituição Federal e o disposto na lei 8.257/1991, determino o encaminhamento dos autos para a União, para a AGU (Advocacia Geral da União) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social, para que tomem as devidas providências. As providências adotadas pela União deverão ser noticiadas nestes autos. (BRASIL, 2018).**

Em resposta, a Advocacia-Geral da União (AGU), em 11.10.2018, juntou petição aos autos da ação civil pública, comunicando ao Juízo da Vara do Trabalho de Colíder/MT, que não tinha interesse de integrar o feito, por entender que a norma do artigo 243 é de eficácia limitada.

Segue abaixo o trecho que demonstra o parecer da União a respeito da eficácia da norma prevista no artigo 243 da CR/88:

**Quanto à notificação da União (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social) para que integre a presente lide na qualidade de assistente do Ministério Público, visando à expropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis envolvidos na demanda, cumpre**

**registrar que a União, por ora, manifesta seu DESINTERESSE EM INTEGRAR O FEITO NA QUALIDADE DE ASSISTENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO tendo em vista entender, salvo melhor juízo, que a despeito de a emenda constitucional 81/2014 ter alterado o texto da Constituição da República no artigo 243, parágrafo único, passando a prever que os bens (propriedades) em que relacionado à exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei, penso que a presente previsão normativa depende de regulamentação legal, caracterizando-se, desta forma, como uma norma de eficácia limitada. Razão porque é de rigor se concluir que enquanto não existir norma infraconstitucional regulamentando o referido dispositivo constitucional, nos moldes do que ocorrera com a parte atinente ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (a teor da lei 8257/1991), não há possibilidade de se implementar o mencionado dispositivo constitucional à míngua de previsão legal neste sentido. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).**

Assim, confirmando aquilo que já foi exposto na introdução, surgiu importante divergência, nos autos da ação ACP nº 0000450-57.2017.5.23.0041, sobre a eficácia da norma do artigo 243 da Constituição, pois enquanto o MPT sustentou que a regra poderia ser aplicada imediatamente, a AGU argumentou que ela depende de futura regulamentação, por ser norma de eficácia limitada.

Eis, portanto, o problema a ser solucionado neste trabalho, que pode ser dividido em duas partes: a questão central, que diz respeito à possibilidade ou não da aplicação imediata da norma do artigo 243 da CR/88, e as questões práticas, de natureza processual, que surgem quando se admite a primeira possibilidade (hipótese).

É claro que não há espaço, em um trabalho desta natureza, para tentar abordar todas as questões processuais que surgiriam da aplicação prática da regra do artigo 243 da CR/88, de modo que este autor procurou esclarecer pelo menos três importantes questões, a saber: 1) Qual seria o procedimento cabível da ação expropriatória? 2) A ação expropriatória seria independente ou subordinada à ação penal? 3) O proprietário e o condômino do imóvel respondem subjetiva ou objetivamente?

Nesse momento, já se pode adiantar que este autor concorda com o posicionamento do Ministério Público do Trabalho, não exatamente pelos mesmos motivos, pois o marco teórico adotado, qual seja, a concepção de integridade do direito, de Ronald Dworkin, fornece alguns fundamentos bem diferentes, que serão examinados no Capítulo 4.

Assim, para solucionar a questão central e as práticas que compõem o problema desta tese de doutorado, este autor procurou organizar e estruturar os capítulos do trabalho da melhor forma, para que o leitor possa compreender adequadamente a sequência histórica dos acontecimentos.

Porém, este autor optou por tratar do direito de propriedade e sua função social já no tópico subsequente, para demonstrar, desde já, que o principal motivo da resistência à aplicação imediata da regra do art. 243 da CR/88 é justamente o receio, da parte de uma elite conservadora e latifundiária, que a sanção lhes retire a propriedade, que para eles seria um direito sagrado e absoluto.

Ainda dentro deste Capítulo 2, optou-se por se realizar análise da história da tramitação da PEC 57/99, que deu origem à EC nº 81 de 2014 e, conseqüentemente, à atual redação da regra do artigo 243 da Constituição. Na sequência, desenvolveu-se o exame da tramitação do PLS 432/201, que se destinava (isso mesmo, verbo no passado) a regulamentar o dispositivo constitucional.

## **2.2 A Propriedade Privada e Sua Função Social**

O tema afeto ao trabalho escravo contemporâneo interessa a vários campos do conhecimento, pois é estudado por historiadores, sociólogos, antropólogos, filósofos etc. No Direito isso não é diferente, pois o assunto é tratado em normas jurídicas que estão presentes em diversos ramos.

É verdade que, antes da EC 81/2014, o interesse de um civilista pela matéria era um pouco mais restrito, porque o assunto era discutido mais adequadamente em outras áreas jurídicas, como a do Direito do Trabalho, ou a do Direito Penal, por exemplo.

Porém, com a previsão da sanção de expropriação de imóveis rurais ou urbanos pela prática do trabalho escravo, o tema passou a interessar mais diretamente ao Direito Civil, pois a propriedade é um instituto profundamente ligado a esse ramo do Direito.

Aliás, não foi por outra razão que o ministro do STF, Marco Aurélio, ao proferir voto no RE 365.336/PE, a ser estudado no Capítulo 5, disse que a norma do artigo 243 da CR/88 não tinha natureza penal, como demonstra o trecho abaixo:

**Cumpra saber a natureza da norma do artigo 243 da Constituição Federal, considerada a Emenda Constitucional nº 81/2014. Trata-se de norma penal? Não, não se trata de norma penal. Tem-se nesse artigo norma a encerrar sanção patrimonial, e diria expropriação, e não desapropriação/sanção.**

Porém, a sanção que incide sobre os bens imóveis não é vista com bons olhos por parte de uma ala da sociedade, especialmente a dos grandes latifundiários brasileiros.

Tanto isso é verdade que, como será demonstrado no tópico que abordará a tramitação da PEC 57/99, um dos parlamentares chegou a dizer, na época, que melhor seria estabelecer uma pena perpétua ao transgressor do que privá-lo do direito de propriedade.

Ressalta-se que isso foi dito por um deputado quando a PEC estava tramitando pelo Congresso Nacional. Mas mesmo depois que a norma foi finalmente aprovada, certas pessoas também a criticaram e questionaram a sua constitucionalidade.

Foi o caso, por exemplo, do ministro Gilmar Mendes (2017, p. 355) que teceu as seguintes considerações sobre a regra do artigo 243 da CR/88:

**É passível de questionamento a constitucionalidade da emenda constitucional ao estabelecer o confisco de propriedades onde se identifique a prática de atividade escrava. O conceito de trabalho escravo é de conteúdo indeterminado. O comando constitucional derivado dá margem ampla ao legislador para definir o trabalho escravo e, em consequência, suprimir a propriedade nos casos tidos por enquadrados. Não se pode esquecer que a propriedade é direito fundamental – art. 5º –, não podendo ser abolida por emenda constitucional – art. 60, § 4º, IV, da Constituição. (MENDES; BRANCO, 2017, p. 355).**

Além do ministro do STF, o atual Presidente República, na época da aprovação da EC nº 81/2014, concedeu diversas entrevistas<sup>3</sup> para demonstrar sua clara oposição à medida expropriatória, que hoje está prevista no artigo 243 da CR/88.

Além disso, não se pode perder de vista que a proposta de governo do atual Presidente é a de fazer uma defesa incondicional da propriedade, que é vista como um direito absoluto, e que, por isso, não poderia ser relativizado.

Mas será mesmo que essa proposta é condizente com os postulados do Estado Democrático de Direito? E onde fica o princípio da função social da propriedade?

A necessidade de dar resposta a questões como essas é o que abre caminho para que o tema seja estudado à luz do Direito Privado, pois se o legislador decidiu penalizar a conduta com a pena de confisco, ou seja, com a expropriação sem direito de indenização, é porque o

---

<sup>3</sup> Para maiores informações, conferir: *i*) Jair Bolsonaro Fala da PEC do Trabalho Escravo (disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2-g1RpgQdGo>>.); *ii*) Bolsonaro X Trabalho Escravo (Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vU0WSL918Og>>. ); *iii*) Jair Bolsonaro critica punição ao crime de trabalho escravo (disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3SXkUjCBD1o>>.); *iv*) Olha o que Bolsonaro disse do “Trabalho Escravo”. (disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2uPnhMu0qpE>>.). Acesso em 02 jan. 2019.

titular do direito não está cumprindo a função social da propriedade. Por esse motivo, esses dois temas serão desenvolvidos no próximo tópico (propriedade e função social).

### 2.2.1 Breves Apontamentos sobre a História Geral do Direito de Propriedade

O conceito legal de propriedade, previsto no artigo 1.228 do Código Civil brasileiro<sup>4</sup> indica as faculdades que o titular detém em relação à coisa, o que lhe atribui um feixe de poderes (uso, gozo, disposição e reivindicação).

Essa carga de poderes atribuída ao titular, em contextos e períodos históricos não lineares, fez com que a propriedade se tornasse instrumento de exploração dos seres humanos, e foi exatamente por isso que o primeiro tratado internacional que proibiu a escravidão, firmado no âmbito das Nações Unidas, em 1926, a definiu da seguinte forma: “*Escravidão é o estado e a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, alguns ou todos os atributos do direito de propriedade.*” (BRASIL, 1966).<sup>5</sup>

Também foi exatamente por isso que, no filme “*Doze Anos de Escravidão*”<sup>6</sup>, o personagem dono de escravos, Edwin Epps, após açoitar o escravo Solomon Northup quase até à morte, disse que “*o homem pode fazer o que quiser com a sua propriedade*”. (DOZE..., 2013).

Assim, o objetivo desse tópico é desconstruir a ideia embutida na fala do personagem, que reflete basicamente a cultura de muitos povos, e que se insere dentro de um paradigma, já superado, no qual a propriedade tinha caráter sagrado e absoluto.

Na antiguidade, não se falava em propriedade individual de bens, mas sim em propriedade coletiva de bens móveis como animais, vestimentas e utensílios de caça e pesca, pois a humanidade levava uma vida essencialmente nômade. (SILVA, 2008). Fustel de Coulanges (2011, p. 78) retrata essa fase histórica com exemplos:

---

<sup>4</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. (BRASIL, 2002).

<sup>5</sup> Este tratado foi assinado e ratificado pelo Brasil. O assunto voltará a ser tratado no tópico 3.3.2 deste trabalho.

<sup>6</sup> **Sinopse:** 12 Anos de Escravidão é baseado na inacreditável verdadeira história de um homem que luta por sobrevivência e liberdade. Na época pré-Guerra Civil dos Estados Unidos, Solomon Northup (Chiwetel Ejiofor), um homem negro livre do norte de Nova York, é sequestrado e vendido como escravo. Diante da crueldade de um dono de escravos (Michael Fassbender) e de gentilezas inesperadas, Solomon luta não só para se manter vivo, mas também para manter sua dignidade. No décimo segundo ano de sua odisseia inesquecível, Solomon encontra casualmente com um abolicionista canadense (Brad Pitt), que muda sua vida para sempre. (DOZE..., 2013).

**Sabe-se que há raças que nunca chegaram a instituir propriedade privada entre si e outras que só demorada e penosamente a estabeleceram. [...] Os tártaros admitiam o direito de propriedade quando se tratavam de rebanhos, mas não o concebiam quando se tratava do solo. Entre os antigos germanos, segundo alguns autores, a terra não pertencia a ninguém; cada ano, a tribo indicava a cada um de seus membros o lote para cultivar, e mudava o lote no ano seguinte. O germano era proprietário da colheita, mas não o era da terra. Ainda acontece o mesmo com parte da raça semita e com alguns povos eslavos.**

Assim, afirma-se que “[...] *as origens do instituto jurídico da propriedade, cientificamente sistematizado, se prendem ao Direito Romano, que o definia como ius utendi, fruendi et abutendi, ou seja, direito de usar, fruir e dispor*<sup>7</sup> [...]” (FIUZA, 2015, p. 962).

Naqueles tempos, a propriedade tinha o caráter místico porque estava diretamente relacionada com a tradição religiosa dos romanos de culto a seus antepassados. De acordo com Fiuza (2015), os romanos acreditavam que os mortos continuavam a viver na terra, no mesmo território que haviam ocupado enquanto vivos.<sup>8</sup>

Prevalecia o regime da chamada propriedade *quiritaria*, que se aplicava somente aos bens imóveis localizados em solo italiano (*res Mancipi*), cujos titulares fossem cidadãos romanos.

Entretanto, com o passar do tempo, a propriedade *quiritaria* foi perdendo o seu caráter místico, a foi-se admitindo o direito de propriedade fora dos confins do território romano, direito esse que também se estendeu posteriormente a todos os habitantes do império. Essa propriedade que emergiu ao cabo deste processo é chamada de bonitária, que não ostentava todos os requisitos da primeira, mas passou a ser protegida pelos pretores. (SILVA, 2008).

O fim desse período foi demarcado pelas invasões bárbaras e a queda do Império Romano do Ocidente. Explicam Farias e Rosenvald (2015, p. 213) que com “[...] *o desaparecimento da organização Estatal, a Europa Ocidental é fracionada em uma*

<sup>7</sup> César Fiuza esclarece que a expressão latina *ius abutendi*, com origem no verbo latino *abutere*, foi durante muito tempo confundida como direito de abusar. Todavia, o civilista adverte que o termo significa o ato de se desfazer da coisa, veja-se: “*Por ter sua origem no verbo latino abuter, durante muito tempo, foi concebido como direito de abusar; mas o próprio Direito Romano não admitia o abuso, limitando a propriedade [...] Dispor é, a seu turno, comumente usado no sentido de desfazer-se, seja pela venda, doação, abandono, reúncia, destruição etc.*”. (FIUZA, 2015, p. 967).

<sup>8</sup> De acordo com COULANGES: “*Há três coisas que, desde as idades mais antigas, se encontram fundadas e solidamente estabelecidas pelas sociedades gregas e itálicas: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade, três coisas que tiveram, entre si, na origem, patente relação e que pareceram ter sido mesmo inseparáveis [...]*” (2011, p. 79). E mais adiante, após descrever detalhadamente as características da religião dos antepassados, Coulanges conclui dizendo: “*Compreende-se, sem dificuldade, como o direito de propriedade, assim concebido e estabelecido, surge muito mais completo e mais absoluto em seus efeitos do que nas sociedades modernas.*” (p. 89).

*multiplicidade de pequenos senhorios e caracterizada por uma economia sem trocas, pois o comércio desaparece quase por completo.”.*

A instabilidade causada fez com que os antigos proprietários cedessem suas terras aos nobres em troca de proteção. Com isso, tornavam-se vassallos e vinculavam-se eternamente aos grandes feudos. (FIUZA, 2015). Nesse particular, Silva (2008) anota que os servos, apesar de não serem escravos, não tinham liberdade, pois estavam ligados às glebas dos senhores feudais e não podiam locomover-se para outras terras (2008, p. 76).

Nesse contexto, o direito de propriedade ganhou contornos distintos em relação ao Direito Romano, pois passou a admitir uma superposição de domínios de densidades diferentes (o domínio direto, pertencente ao senhor feudal, e o domínio útil, pertencente ao vassalo).

Todavia, o desenvolvimento do comércio e o surgimento da classe burguesa contribuíram para o declínio da atividade agrícola e, conseqüentemente, da importância dos senhores feudais, determinando a mudança de regime. As propriedades das terras foram então transferidas à nobreza, “[...] *que passou a explorá-las como meio de fortalecer os cofres reais.*” (SILVA, 2008, p. 76).

Nesse cenário, a burguesia, ávida por riqueza e poder, também contribuiu para a formação dos Estados Nacionais, dando início a um processo de democratização da propriedade. Sucede que o Estado absoluto representava um entrave para o desenvolvimento do capitalismo, pois sua estrutura rígida e obsoleta não conseguia acompanhar o desenvolvimento econômico.

Teve início, então, luta árdua capitaneada pela burguesia contra os poderes despóticos da nobreza (SILVA, 2008). Em apoio a esse movimento, surgiu uma gama de pensadores revoltados com o sistema, os chamados iluministas e jusnaturalistas, apontados como marcos de irrupção do formato clássico do direito de propriedade nos séculos XVIII e XIX.

Tudo isso culminou com a eclosão de três grandes revoluções: a Revolução Gloriosa, na Inglaterra; a Revolução Americana pela Independência; e a Revolução Francesa, que tomou lugar na noite de 04.08.1789.

De todas as grandes revoluções do século XVIII a que mais influenciou na reconfiguração do direito de propriedade foi a francesa, que proporcionou, a um só tempo, a derrota do Estado Absolutista e a ascensão do Estado Liberal.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> De acordo com Silva (2008, p. 76), “*O Estado liberal assentou-se sobre o tripé da organização racional do Estado (divisão de poderes), da limitação de poderes do Estado (que era absolutista e despótico) e da instituição de direitos e garantias individuais ou direitos fundamentais de primeira dimensão, relacionados à liberdade.*”. E complementam Farias e Rosenvald (2015, p. 213) ressaltando que, nesse período da história, “[...]”

Diante, então, do paradigma liberal, pautado no individualismo e na valorização da liberdade e da propriedade, proclamou-se a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu artigo 17, dispunha que

**[...] a propriedade é um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização. (SILVA, 2008, p. 77).**

É possível perceber, portanto, que, com a Revolução Francesa, o direito de propriedade se revestiu de caráter sacro e absoluto, tanto é assim que o artigo 544 do Código Civil Francês, de 1804, alcunhado pejorativamente como o “Código das Coisas”, definia o direito de propriedade como “[...] *o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos.*” (SILVA, 2008, p. 77).

Afirma-se, inclusive, que nessa época “[...] *o contrato e a propriedade triunfam como os dois grandes pilares do direito privado.*” (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 213). Ademais, a universalização do direito de propriedade simbolizou a libertação do homem em relação à rígida hierarquia do feudalismo.

Essa nota individualista do direito de propriedade foi transmitida para grande parte dos códigos civis criados naquela mesma época por diversos países da Europa<sup>10</sup>, e inclusive para o Brasil, pois, como se verá mais adiante, o Código de 1916 inspirou-se no Código Napoleônico de 1804.

Além do mais, observa-se que, a partir de meados do século XIX, o Estado Liberal dava sinais de ruína, pois seus postulados (Estado mínimo, defesa incondicional da propriedade, individualismo e igualdade formal) resultaram “[...] *na mais completa e trágica*

---

*veicula-se a ideia do homem como portador de direitos inatos que devem ser garantidos pelo Estado. A primeira geração de direitos fundamentais consistiu em deveres de abstenção por parte do Estado, no sentido de preservar as liberdades individuais. Dentre os direitos naturais e inalienáveis da pessoa, o mais significativo era a propriedade. No modelo econômico liberal do laissez faire, a função estatal primordial era a de defender a segurança do cidadão e da sua propriedade. Os demais problemas sociais seriam solucionados pela ‘mão invisível’ do mercado.”.*

<sup>10</sup> A noção individualista de propriedade também foi traço marcante do Código Civil tedesco, mais conhecido como BGB (*Bürgerliches Gesetzbuch* – Código Civil Alemão). Nesse aspecto, manteve-se a tradição científica pandectística, que se preocupava em analisar tão somente o aspecto estrutural da sociedade, como demonstra o texto do § 903: “*O proprietário de uma coisa pode, sempre que a lei ou o direito de um terceiro não se opuser, dispor da coisa à sua vontade e excluir outros de qualquer intromissão*”. (FARIAS, ROSENVALD, 2015. p. 214).

*exploração do cidadão trabalhador pelos detentores do poder econômico.”* (SÜSSEKIND<sup>11</sup> *apud* SILVA, 2008, p. 77).

Aliás, não foram poucos os filósofos do século XIX que se opuseram à exploração capitalista de sua época. Augusto Comte, por exemplo, já defendia que a propriedade, mesmo a privada, tem uma função social. Mais radicalmente, Karl Marx “[...] *chega a pregar a coletivização de todos os bens, por considerar a propriedade privada a causa principal das injustiças sociais [...]*” (SILVA, 2008, p. 78).<sup>12</sup>

Foi assim que, logo após a primeira guerra mundial, a Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, consagrou a Função Social da Propriedade como princípio constitucional, o que veio a influenciar as Constituições de outros países, posteriormente.

A situação tornou-se, portanto, insustentável para o paradigma do Estado Liberal, e já no início do século XX, emergiu novo paradigma, qual seja, o Estado Social ou *Welfare State*, sendo que as Constituições, a partir de agora denominadas Constituições dirigentes, assumiram um novo viés, pois incorporaram normas de cunho social, que pregavam a intervenção estatal na economia, movimento este conhecido como dirigismo econômico.

Porém, com a eclosão da segunda guerra mundial, que colocou em xeque a própria existência da humanidade, o Estado Social entrou em colapso, pois se iniciou, no período pós-guerra, um movimento de reação ao totalitarismo estatal, “[...] *que encontrou no nazismo e no fascismo sua expressão máxima.*” (SILVA, 2008, p. 78).

Nesse contexto, emergiu o Estado Democrático de Direito, paradigma incorporado pelas Constituições promulgadas a partir da segunda metade do século XX.

E para finalizar as considerações sobre a parte histórica geral, cabe salientar que a propriedade, no paradigma do Estado Democrático de Direito, somente será garantida se, e desde que, o seu titular estiver cumprindo a função social.

---

<sup>11</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. Curso de Direito do Trabalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 13-14.

<sup>12</sup> Também engajado na luta contra o individualismo de sua época, Duguit, jurista francês da primeira quadra do século XX, embasado nas lições de Comte, “[...] *defendeu que a propriedade não era um direito subjetivo, mas sim a subordinação da utilidade de um bem a determinado propósito, conforme definido pelo direito positivo. Para Duguit, portanto, a propriedade não era um direito subjetivo, mas a própria função social do titular da riqueza.*” (SILVA, 2008, p. 78).

### 2.2.2 Histórico do Direito de Propriedade no Brasil

A distribuição da propriedade imobiliária no Brasil não pode ter como parâmetro os países europeus, pois não se teve, por aqui, a experiência histórica baseada no sistema feudal de produção. Em contrapartida, houve um processo de distribuição concentrada de grande extensão de terras para um número restrito de pessoas, que foi legitimado especialmente pela concessão de cartas de sesmarias, posses irregulares, e leis que dificultaram o acesso à propriedade por parte das pessoas negras e pobres.

Tanto é verdade que a Oxfam Brasil, em estudo dedicado ao tema da concentração de terras, denominado “Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural”, apurou que apenas 1% das fazendas ou estabelecimentos rurais na América Latina concentra mais da metade (ou 51,19%) de toda a superfície agrícola da região e que, no Brasil, 45% da área rural está nas mãos de menos de 1% das propriedades.<sup>13</sup> (NO BRASIL.... 2016).

Essa concentração de terras é sem dúvida um dos fatores que contribuiu para a persistência da exploração do trabalho em condições análogas à de escravo no território brasileiro, exploração esta que deve ser combatida pelos instrumentos jurídicos previstos na legislação contemporânea.

Nesse ponto específico, Palo Neto (2008) afirma que:

**Grandes proprietários de terras no interior do país ainda agem como senhores feudais, exercendo autoridade em sua área de influência que desafia o estado democrático de direito. Estabelecem seus poderes arbitrários com a certeza de impunidade, utilizando-se de relações de compadrio com outros latifundiários além de uma influência na política regional e local. (p. 35).**

A explicação dessa profunda desigualdade está, na visão de Palo Neto (2008), diretamente associada à política de ocupação de terras e ao processo de extinção formal da escravidão negra ocorrido no século XIX. Ainda conforme o citado autor, a ocupação do território brasileiro se iniciou com o sistema das capitanias hereditárias, mas depois foi substituído pela distribuição de cartas de sesmaria,

---

<sup>13</sup> Informação disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/noticias/no-brasil-1-das-propriedades-detem-metade-da-area-rural>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

**[...] que eram documentos passados pelas autoridades para a doação de terras. Todavia, esses documentos autorizavam apenas o uso, pois a propriedade ainda pertencia à Coroa Portuguesa. (PALO NETO, 2008, p. 35).**

O problema é que os sesmeiros, não se contentando com o espaço de terras que lhes foi entregue, invadiam terras limítrofes e logo passavam a possuir extensas áreas imobiliárias.

A esse respeito, Carvalho (2007, p. 331) demonstra que o limite de área doada, no sistema de sesmaria, era de 12.000 hectares, mas que, por conta dessa ocupação irregular, algumas “propriedades” chegavam à medida estarrecedora de 218.000 hectares. Nas palavras do autor citado:

**Não é necessário reconstituir aqui a história da política de terras seguida por Portugal até a Independência, pois outros já o fizeram.<sup>14</sup> Basta recordar que há muito tempo se perdera a finalidade inicial do instituto da sesmaria que era a cultura efetiva da terra. As exigências de medição e demarcação judicial também tinham deixado de ser cumpridas em muitos casos. Como consequência, a confirmação régia das doações feitas por governadores e capitães-generais também não era efetuada. Mais ainda, o limite das doações, que já era alto (máximo de três léguas, ou seja, mais de 12.000 hectares), há muito fora ultrapassado, havendo propriedades de mais de 50 léguas, ou seja, em torno de 218.000 hectares. Um relatório de Gonçalves Chaves, citado por Ruy Cirne Lima, escrito à época da Independência, concluía que todas as terras aproveitáveis estavam tomadas num país que era quase um deserto. (2007, p. 331).**

Em uma tentativa de regularização, o governo central determinou que as terras não-trabalhadas teriam que ser devolvidas. Foi então que os sesmeiros passaram a arrendar suas terras, e logo depois teve início um comércio irregular de compra e venda desses bens sem autorização do poder central.

Essa realidade mostra nitidamente como os sesmeiros passaram a acumular grande volume de riqueza, pois ganhavam com a produção de suas terras (próprias e arrendadas), assim como também lucravam com as vendas irregulares.

Além da riqueza, esses latifundiários sempre tiveram forte influência política local,

---

<sup>14</sup> Para um aprofundamento da história da política de terras seguida por Portugal até a Independência, conferir a bibliografia listada por José Murilo de Carvalho (2007): Ruy Cirne Lima, *Pequena História Territorial do Brasil, e Terras Devolutas*; Costa Porto, *Estudo sobre o Sistema Sesmarial*; Luiz Amaral, *História Geral da Agricultura Brasileira no Tríplice Aspecto Político-Social-Econômico*; e Brasil Bandecchi, *Origem do Latifúndio no Brasil*; Warren Dean, “*Latifundia and Land Policy in Nineteenth-Century Brazil*”; *The Hispanic American Historical Review*, LI, 4 (November, 1971), p. 606-25 e Eulália Maria Lamayer Lobo, *História Político-Administrativa da Agricultura Brasileira, 1808-1889*.

tanto é que a Coroa Portuguesa simplesmente não conseguiu reestruturar o sistema de sesmarias, ou seja, regularizar a questão das ocupações e vendas irregulares.

Nem mesmo o fim do regime de sesmarias, determinado por resolução editada em 17 de julho de 1822 (PALO NETO, 2008) pôs fim à situação, uma vez que a norma extinguiu o regime de concessão, mas não a figura do sesmeiro.<sup>15</sup> Assim, mesmo depois da independência, o processo de ocupação irregular das terras continuou.

Além do sistema de sesmarias, outro fator que também contribuiu decisivamente para a formação dos latifúndios foi o de que, nos primeiros anos do império, a ocupação de terras era restrita às pessoas brancas e livres, ou seja, *“aqueles que tinham direitos políticos e podiam fazer parte das câmaras municipais.”* (PALO NETO, 2008, p. 36).

Com a publicação da Lei Euzébio de Queiroz, em 1850, que extinguiu o tráfico negreiro, o Brasil conseguiu atender às exigências de interesses externos, mas também era preciso satisfazer os interesses dos latifundiários que perderiam a mão de obra escrava. Era preciso, pois, adotar políticas imediatas para assegurar a mão de obra faltante aos grandes possuidores de terras.

Para resolver o impasse, foi editada quase que imediatamente (14 dias depois da Lei Euzébio de Queiroz) a Lei de Terras, que previa que a aquisição da propriedade de terras somente seria possível por meio de sua compra ou pela validação de ocupações anteriores. (PALO NETO, 2008).

Porém, o Governo Imperial impediu o acesso amplo às terras, pois fixou preço mínimo e bem alto (superior ao praticado no comércio de terras privadas) para a compra. Com isso, pessoas negras e pobres, como escravos libertos e imigrantes, não tiveram alternativa senão a de trabalhar para os latifundiários.

Esse foi exatamente o objetivo que norteou a elaboração da Lei de Terras, como revela Carvalho (2007, p. 332):

**Foi o primeiro gabinete conservador formado após a Maioridade quando, por avisos de 6 de junho e 8 de julho de 1842, o ministro do império, Cândido José de Araújo Viana, solicitou à Seção dos Negócios do Império do Conselho de**

---

<sup>15</sup> De acordo com Carvalho (2007, p. 331-332), “[...] a Resolução de 17.07.1822 marcou o início de tentativas frustradas de regulamentação do sistema de sesmarias, como se pode inferir do seguinte trecho: Em vista da situação já caótica, uma resolução de consulta da Mesa do Desembargo de Paço, de 17 de julho de 1822, assinada por José Bonifácio, determinou que se suspendessem ‘todas sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa.’ A decisão foi ratificada no ano seguinte, já após a independência, numa provisão do Desembargo, que também ordenava ‘mui positiva e terminantemente’ a todas as Juntas dos Governos Provisórios das Províncias que se abstivessem de conceder sesmarias até que a Assembleia Constituinte regulasse a matéria. Mas nada foi feito na Constituinte.”.

Estado que elaborasse propostas de legislação sobre sesmarias e colonização estrangeira. O pedido foi encaminhado, para que fosse o relator, a Bernardo Pereira de Vasconcelos que, com José Cesário de Miranda Ribeiro, compunha a seção. Já em 8 de agosto ficava pronta a proposta, relatada por Vasconcelos, e era enviada ao Conselho Pleno, que a debateu em seis sessões durante os meses de setembro, outubro e novembro.

O parecer da seção já continha os elementos que marcariam a discussão de todo o projeto. Começava por vincular os dois problemas e fazer um só projeto em vez de dois, como fora solicitado, propondo abordagem diversa da até então seguida. Dizia claramente: ‘O principal objeto da seção é promover a imigração de trabalhadores pobres, moços e robustos’. E isto porque os membros da seção recebiam que a cessão do tráfico de escravos, já resolvida em tratados que se deviam respeitar, reduziria de tal modo os braços que acabrunharia a indústria, isto é, a grande agricultura. E como a ocupação indiscriminada de terras dificultava a obtenção de trabalho livre, o parecer propunha que se vendessem as terras e não mais fossem doadas nem fosse permitida sua ocupação. Deste modo aumentar-se-ia o valor das terras e seria dificultada a sua aquisição, sendo então de se esperar ‘que o emigrado (sic) pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter os meios de se fazer proprietário.

É importante assinalar que a política da Lei de Terras buscou inspiração na doutrina estrangeira de E. G. Wakefield, que foi exposta no folheto intitulado *A Letter from Sydney*, publicado em 1829 (CARVALHO, 2007). Nesse texto, Wakefield formula a proposta de um sistema de colonização da Austrália, baseado no encarecimento artificial de terras, justamente para que o imigrante tivesse que trabalhar por algum tempo antes de poder comprar seu lote.

O curioso é observar que o Brasil, mesmo depois da independência, insistiu na implantação de métodos colonizadores e excludentes, como este sustentado por Wakefield. De acordo com Carvalho (2007, p. 332-333):

**Tratava-se do problema de como colonizar a Austrália, onde a terra era barata e abundante e a mão-de-obra escassa e cara. Todo imigrante tornava-se rapidamente proprietário e produtor, impedindo a acumulação de capital. Partindo dessas premissas, a colonização sistemática de Wakefield propunha que o governo encarecesse artificialmente as terras a fim de que o imigrante tivesse que trabalhar por algum tempo antes de comprar seu lote. Os recursos obtidos com a venda das terras seriam usados para importar mais colonos, o que por sua vez contribuiria para baratear o trabalho e encarecer mais as terras. Era um self-supporting system, um sistema que se auto-alimentava.**

Assim, para Palo Neto (2008), o impedimento de acesso à terra pelas pessoas pobres foi o grande problema da concentração de terras no Brasil. O autor até faz interessante comparação, demonstrando que a política de distribuição de terras no oeste dos Estados

Unidos foi completamente diferente e resultou em frutos muito melhores, veja-se:

**Apenas como parâmetro de comparação, no mesmo período, o governo norte americano adotou uma política de distribuição de terras que permitiu a ocupação do oeste americano e, ao mesmo tempo propiciou o crescimento do mercado interno e desenvolvimento da indústria. (p. 38).**

Feita essa importante introdução, passa-se ao estudo do direito de propriedade na legislação brasileira.

A Constituição imperial de 1824, embora tenha garantido o direito de propriedade<sup>16</sup>, não fez qualquer “*alarde aos problemas herdados das sesmarias nem às terras devolutas*”. (PALO NETO, 2008, p. 36). Já a primeira Constituição republicana, de 1891, ainda sob influência do paradigma liberal, conservou basicamente o conceito da Constituição Imperial, como mostra o artigo 72, §17:

**Art.72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: [...]**  
**§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (BRASIL, 1891).**

Em seguida, rompendo com a tradição liberal, sobreveio a Constituição de 1934, que, em seu artigo 113, §17º, pela primeira vez dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo:

**Art 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:**

[...]

---

<sup>16</sup> Art. 179 [...] XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indennisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indennisação. (BRASIL, 1824).

**17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (BRASIL, 1934).**

Porém, houve retrocesso em 1937, quando se outorgou Carta Política inspirada em modelo fascista, de cunho autoritário, que não fez qualquer referência ao conteúdo do direito de propriedade.

No plano infraconstitucional, a propriedade foi garantida pelo “filho tardio do liberalismo”, o Código Civil de 1916, que conferiu prevalência às situações patrimoniais, elevando como protagonistas as figuras do proprietário, do contratante e do marido, porque o que importava era a acumulação de riquezas, que era preservada mediante a tranquila transmissão hereditária dos pais para filhos legítimos, “[...] *no contexto de uma família essencialmente patrimonializada.*” (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 215).

A marcha evolutiva foi retomada na sequência, com a promulgação da Constituição de 1946, que, na trilha da Constituição de 1934, garantiu o direito de propriedade, condicionando-o, porém, ao bem-estar social. Além disso, a Constituição de 1946 inovou ao estabelecer que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Outra inovação foi o estabelecimento da desapropriação por interesse social.

Segue a transcrição dos principais dispositivos da Constituição de 1946 em matéria de direito de propriedade:

**Art 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:**

[...]

**§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.**

**Art 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa**

**distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. (BRASIL, 1946).**

Em seguida, foi outorgada a Constituição de 1967 que, além de manter a orientação estabelecida pela Carta de 1946, se referiu expressamente à função social da propriedade no artigo 157. Outro ponto inovador foi a disciplina da desapropriação da propriedade territorial rural nos §§1º a 6º desse mesmo artigo, dispositivos estes que foram mantidos pela EC 1/1969 (SILVA, 2008, p. 81). Vale conferir:

**Art 150 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**

[...]

**§ 22 – É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.**

**Art 157 – A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:**

**III – função social da propriedade;**

[...]

**§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.**

**§ 2º - A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões, sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.**

**§ 3º - A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.**

**§ 4º - A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.**

**§ 5º - O Presidente da República poderá delegar as atribuições para**

**desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias.**

**§ 6º - Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada. (BRASIL, 1967).**

Finalmente, a Constituição de 1988 alçou o direito de propriedade ao rol dos direitos fundamentais (art. 5º, XXII) e também como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso II). Simetricamente, a vigente Constituição dispôs que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII) e estabeleceu que a função social da propriedade é outro princípio da ordem econômica (art. 170, III).

Esse contraponto demonstra que, para a Constituição de 1988, o direito de propriedade somente é reconhecido quando se cumpre a sua função social. A propriedade, portanto, não tem mais o caráter absoluto tal como preconizado pela Declaração de Direitos do Homem burguês de 1789. Além do mais, como se verá no próximo tópico, a função social é um dos componentes desse direito subjetivo complexo.

Por fim, o atual Código Civil, no já citado artigo 1228, insiste em conceituar a propriedade com a velha fórmula descritiva de suas faculdades essenciais. Segue, portanto, um critério estrutural, que traduz um modelo estático da propriedade, que impede a sua funcionalização.

### *2.2.3 Função Social da Propriedade*

A função social da propriedade sem dúvida é um dos principais fundamentos que justificaram a previsão da pena de expropriação de terras pela prática do trabalho escravo, nos moldes do artigo 243 da Constituição.

Pela sua importância, o tema poderia ser desenvolvido em capítulo próprio, mas foi feita a opção por estudá-lo em tópico específico ao direito de propriedade, para enfatizar que a função social integra o conteúdo daquele direito, pois é seu elemento, ou seja, sua razão justificadora.

Como visto, o Código Civil (art. 1.228) não define o que vem a ser o direito de propriedade, mas apenas anuncia as faculdades do respectivo titular. Trata-se, pois, de

concepção ligada à estrutura do direito, na medida em que se preocupa em saber o que o titular pode fazer com a coisa objeto de seu domínio.

Segundo Norberto Bobbio (2007)<sup>17</sup>, até o início da década de setenta (século XX), aproximadamente, a Teoria Geral do Direito estava focada muito mais em abordagens estruturalistas dos institutos jurídicos do que em investigações funcionalistas, sendo que as primeiras se contentavam em saber o que o direito é, enquanto as segundas buscavam descobrir para que ele serve.

Nas palavras do próprio autor: “[...] *aqueles que se dedicaram à teoria geral do direito se preocuparam muito mais em saber “como o direito é feito” do que “para que o direito serve”*. A consequência disso foi que a análise estrutural foi levada muito mais a fundo do que a análise funcional.” (BOBBIO, 2007, p. 53-54).

Porém, quando Bobbio, em 1971, escreveu artigo intitulado *Verso una teoria funzionalistica del diritto* (Em direção a uma teoria funcionalista do direito), demonstrou o surgimento de tendência contrária, a qual se desenvolveu com intensidade mais rápida do que ele mesmo imaginava.

Nas páginas seguintes, Bobbio aponta uma série de obras publicadas com abordagens funcionalistas, tal como a do alemão Niklas Luhmann, de 1972, intitulada *Rechtssoziologie* (Sociologia do Direito), na qual “[...] *a natureza específica do direito é buscada mediante a determinação de sua função social.*” (2007, p. 82).

Essa tendência foi seguida pelo Direito brasileiro, pois a propriedade extrai seu fundamento diretamente na Constituição de 1988, que lhe confere proteção, atrelando-a, todavia, à sua função social. Com efeito, a postura refletida no texto constitucional conduz à inevitável conclusão de que a propriedade não pode ser compreendida sem a sua função social. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

A função social da propriedade é, assim, princípio que rompe com a concepção individualista e liberal da propriedade, nos moldes do modelo previsto no Código Napoleônico.

Isso significa que a exploração da propriedade não serve apenas para atender os interesses egoísticos de seu titular, mas também as necessidades da coletividade. Não se trata

---

<sup>17</sup> A obra consultada é uma coletânea de artigos escritos por Norberto Bobbio, que foram traduzidos por Daniela Beccaria Versiani com consultoria técnica de Orlando Seixas Bechara e Renata Nagamine. As informações extraídas nesta pesquisa foram dos capítulos 4 e 5 da coletânea que são, respectivamente, traduções dos seguintes artigos: *i) Verso una teoria funzionalistica del diritto* [Em direção a uma teoria funcionalista do direito], escrito originalmente para os estudos em memória do filósofo do direito argentino Ambrósio Gioja [publicado em língua espanhola com o título “Hacia una teoría funcional del derecho”, in AA.VV. Derecho, filosofía y lenguaje: homenaje a Ambrosio L. Gioja, Buenos Aires, Astrea, 1976, p. 9-30] *ii) Intorno all’analisi funzionale del diritto* [Em torno da análise funcional do direito], in “Sociologia del diritto”, II, 1975, p. 1-25

de obrigação de não prejudicar ninguém, mas sim do dever de exercer o direito em proveito dos outros. Cuida-se, portanto, de um direito-dever.

Aliás, é importante ter em conta que a função social não é um princípio autônomo que deve ser balanceado com o direito de propriedade, como se fossem dois vetores opostos. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005). Como já antecipado, a função social compõe a propriedade, como elemento interno. Nas palavras de Tepedino e Schreiber (2005, p 106): “[...] *a propriedade é, ao menos neste sentido, função social, como todo instituto é o complexo que resulta da sua estrutura e de sua função.*”.

Seguindo esse raciocínio, os autores concluem dizendo que a função social é o título justificativo, ou seja, a causa de atribuição dos poderes da propriedade:

**[...] Não há, assim, que se falar em um espaço mínimo, ao qual a propriedade de cada indivíduo se retrairia, para manter-se imune ao avanço do interesse social. A função social é, antes, capaz de moldar o estatuto proprietário em toda a sua essência, constituindo, como sustenta a melhor doutrina, o título justificativo, a causa, o fundamento de atribuição dos poderes ao titular. (2005, p. 106).**

Nesse mesmo sentido é o escólio de Oliveira e Flores Filho (2010, p. 88-89), no sentido de que a função social da propriedade,

**[...] antes de qualquer coisa, é algo inerente à propriedade mesma. É a função social que dá não apenas o fundamento do direito de propriedade como também, a cada momento, a configura de uma maneira específica. Portanto, não pode haver direito de propriedade sem função social.**

Já no que tange à disciplina jurídica, a Constituição de 1988 não repetiu a generalidade e a abstração que marcavam a matéria nas constituições anteriores e inovou ao estabelecer parâmetros objetivos para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária. Nesse sentido, o artigo 186 da CF/88 traçou os requisitos objetivos para o atendimento da função social da propriedade rural:

**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. (BRASIL, 1988).**

Similarmente, foram definidos requisitos para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, pois o §2º, do artigo 182 da CF/88 estabelece que a “[...] *propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*” (BRASIL, 1988).

#### 2.2.4 Das Várias Formas de Desapropriação

Sob o ângulo do direito privado, a desapropriação é uma das causas de perda da propriedade, nos termos do artigo 1.275, inciso V, do Código Civil<sup>18</sup>, ao passo que, sob o enfoque do direito público, configura-se meio de aquisição do bem ou instrumento para a realização de atividades de interesse coletivo.

Vale ressaltar desde logo que a desapropriação é espécie do gênero “expropriação”. Ambas exemplificam situações de tomada coativa da propriedade privada, pelo Estado, diferenciando-se, porém, quanto à previsão ou não do pagamento de indenização ao respectivo titular. Nessa linha de raciocínio, a expropriação em sentido amplo é o ato pelo qual o Estado retira compulsoriamente a propriedade de seu titular. Já a desapropriação, à luz do direito positivo brasileiro, se define como

**[...] o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro [...] (MELLO, 2009, p. 858).**

---

<sup>18</sup> Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: [...] V - por desapropriação. (BRASIL, 2002).

Ocorre, porém, que nem toda desapropriação assegura ao titular expropriado o pagamento de indenização prévia e em dinheiro, pois há modalidades, denominadas “desapropriação-sanção”<sup>19</sup>, em que o pagamento é feito com base em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. (MELLO, 2009).

Outra diferença é o fundamento de cada tipo de desapropriação, pois a “expropriação social”<sup>20</sup> se justifica por necessidade ou utilidade pública, ou ainda, por interesse social (artigo 5º, XXIV, da CR/88<sup>21</sup>), enquanto a outra (desapropriação-sanção) se impõe em razão do descumprimento da função social da propriedade urbana (artigo 182, §4º, da CR/88<sup>22</sup>) ou rural (artigo 184<sup>23</sup>), dando ensejo, neste último caso, à desapropriação-sanção de imóvel rural para fins de reforma agrária.

Por fim, a terceira espécie é o confisco, que também é conhecido como desapropriação-confisco ou desapropriação confiscatória (artigo 243 do CR/88), que implica na retirada da propriedade privada do patrimônio de seu titular sem qualquer pagamento indenizatório, (CARVALHO FILHO, 2011) e justamente essa última espécie que será examinada ao longo deste trabalho.

### **2.3 A PEC Nº 57/99 no Congresso Nacional (19 anos de Tramitação)**

A Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014, é resultado de longo processo legislativo que se iniciou em 18 de junho de 1999, quando o Senador Ademar de Faria (PSB-

<sup>19</sup> A expressão mencionada é utilizada por autores, como Farias e Rosendal (2015, p. 283).

<sup>20</sup> Termo bem empregado por CARVALHO FILHO (2011, p. 750), devido ao caráter notoriamente coletivo de que se reveste esta modalidade de expropriação.

<sup>21</sup> Artigo 5º [...] XXIV - 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 nesta Constituição; (BRASIL, 1988).

<sup>22</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.[...] § 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. (BRASIL, 1988)

<sup>23</sup> 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. (BRASIL, 1988)

PA) apresentou a PEC 57/99 ao Senado Federal. (VOTAÇÃO..., 2011, p. 67).

Porém, é preciso salientar que, em 1995, o Brasil já tinha reconhecido a existência de trabalho escravo em seu território, perante a comunidade internacional, o que o forçou a assinar, em 2003, acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). (VOTAÇÃO..., 2011).

Por isso, optou-se pela descrição dos principais fatos ocorridos entre 1995 e a data da aprovação da EC nº 81/2014. Para a consecução dessa proposta, utilizou-se como fonte bibliográfica o trabalho minucioso presente na Revista de Audiências Públicas do Senado Federal (VOTAÇÃO..., 2011), que reúne preciosa quantidade de informações sobre o tema.

### *2.3.1 A Tramitação da PEC 57/99 no Senado Federal*

Para dar início à investigação, o ponto de partida é o dia 18.09.1995, quando o Brasil reconheceu a existência de trabalho escravo no território nacional (Caso 11.289). Nesse ano, o Brasil apenas reconheceu os fatos, mas foi somente no ano de 2003, como dito, que o país firmou acordo com a CIDH, pelo qual se comprometeu a intensificar o desenvolvimento de ações de combate a esta prática criminosa.<sup>24</sup>

Já em 11.10.1995, o então deputado Paulo Rocha (PT-PA) apresenta a PEC 232/95, que também previa a expropriação das terras de quem patrocinasse o trabalho escravo. O texto original da PEC 232/1995 também se propunha a alterar o artigo 243 da Constituição de 1988, porém, com uma redação mais precisa e rigorosa. O texto, além de fazer referência expressa ao trabalho forçado, permitia atribuir responsabilidade a todos que de alguma forma favoreciam ou contribuía para o trabalho escravo.

Vale a pena conferir a íntegra da proposta e sua respectiva justificativa:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 232, DE 1995**

**(Deputado Sr. Paulo Rocha e outros)**

**Dá nova redação ao artigo 243 e seu parágrafo único da Constituição Federal**

---

<sup>24</sup> Para mais informações sobre o acordo celebrado no Caso 11.289 da CIDH, consultar o tópico 3.3.3.1 deste trabalho.

(A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - O art. 243 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

**Art. 243 – As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou constatada condutas que favoreçam ou configurem trabalho forçado e escravo, serão imediatamente expropriadas, incluindo-se as benfeitorias existentes, e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo e outras sanções previstas em lei**

**Parágrafo único – Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes, drogas ou de conduta que favoreçam ou configurem o trabalho forçado e escravo será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento de recuperação de Viciados e no aparelhamento de custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão dos crimes do tráfico dessas substâncias e de condutas que favoreçam ou configurem o trabalho escravo.**

**Art. 2º - Esta emenda entra em vigor a partir da data da sua publicação.**

#### JUSTIFICATIVA

Passados mais de cem anos da abolição da escravatura, não foi ainda este regime de trabalho suprimido da prática social.

Tanto o trabalho forçado como o escravo caracterizam-se pelo constrangimento ao trabalho. O último reveste-se de maior gravidade, pois pressupõe a degradação das condições de trabalho.

Segundo os relatórios da Comissão Pastoral da Terra e da Organização Internacional do Trabalho, é cada vez maior o número de pessoas sujeiras a esta degradante relação de trabalho. O próprio governo brasileiro reconhece, no relatório que apresentou em 1994 ao Comitê de Direitos Humanos da ONU, relativo ao cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que “Foi verificada a existência de trabalho não-livre nos estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.”

Portanto, o que aqui se propõe é a pena de perdimento da gleba onde for constatado condutas que favoreçam ou configurem trabalho forçado e escravo, com a reversão dessas áreas aos programas de assentamento de colonos, e os bens apreendidos para programas de fiscalização e repressão a essas condutas. (ROCHA, 1995, p. 03185).

Porém, consta no site da Câmara dos Deputados que a PEC 232/1995 foi arquivada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012), já que, com a aprovação da PEC 438/2001, a seguir examinada, em 11.08.2004, a análise daquela foi prejudicada. A remessa ao arquivo foi

realizada em 25.07.2012.

Retomando ao exame dos fatos, chega-se ao dia 18.06.1999, em que o então senador Ademir Andrade (PSB-PA) apresenta a PEC 57/99, a qual, mais tarde, na Câmara, se transformou na PEC 438/01. A PEC 57/99 do SF (438/2001 da CD), em sua redação originária, dispunha o seguinte:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 57, DE 1999**

**Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.**

**As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:**

**Art. 1º O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:**

**“Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem 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 qual quer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.**

**Parágrafo único. Todo e qual quer 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 especializa do no tratamento e recuperação de viciados, no assentamento dos colonos que foram escraviza dos, no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao crime de tráfico ou do trabalho escravo.” (NR)**

**Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (ANDRADE, 1999, p. 15748-1750).**

Como se pode observar, o texto da PEC 57/99 apresentou alterações significativas em relação ao da PEC 232/95. Além de não mencionar o trabalho forçado, o texto da PEC 57/99 suprimiu os termos “condutas que favoreçam ou contribuem para”, presentes na primeira.

A despeito disso, no dia 15 de junho de 2001, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado apresenta parecer favorável à aprovação da PEC. Trata-se do Parecer nº 755/2001, cujo relator foi o senador Romeu Tuma. No voto, o relator confirma a realidade já exposta sobre o trabalho escravo no Brasil, como demonstra a passagem abaixo citada:

**As razões expostas na justificação, que acompanha a proposição legislativa em apreço, merecem ser consideradas e adotadas. A existência de trabalhadores subjugados, deteriorados física e moralmente, que colocam toda força de trabalho em troca de migalhas, sem qualquer dos direitos sociais que se encontram consagrados na Constituição Federal de 1988 e nos diversos tratados internacionais de que o Brasil é signatário, é situação que envergonha a nossa Pátria, neste século de tantas conquistas tecnológicas e científicas. [...] A presente proposta de emenda à constituição é jurídica, tem caráter constitucional, lavra da em boa técnica legislativa, e, no mérito, visa proteger e amparar os trabalhadores do campo, possibilitando que a própria Constituição Federal não seja violada. Assim, voto pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 1999, por suas razões de fato e de direito. (COMISSÃO..., 2001, p. 12).**

Já em 17 de outubro de 2001, o SF aprova a PEC em primeiro turno, com 62 votos favoráveis, nenhum contrário e nenhuma abstenção. Pouco tempo depois, em 31.10.2001, o SF aprova a PEC em segundo turno, com 55 votos favoráveis, nenhum contrário e nenhuma abstenção. Finalmente, em 05.11.2001, a PEC chega à Câmara dos Deputados (CD), onde ganha o número 438/2001.

### 2.3.2 A Tramitação da PEC 57/99 na Câmara dos Deputados

De acordo com as informações obtidas, verificou-se que a tramitação da PEC na Câmara dos Deputados foi muito mais conturbada do que o processamento no Senado Federal. De acordo com o Sakamoto (2011), a proposta sofreu diversos ataques antes de ser levada à votação no plenário, por parte de deputados como, por exemplo, Ronaldo Caiado (DEM-GO) e Kátia Abreu (DEM-TO), “[...] *que tentaram obstruir votações e atacaram representantes de entidades que atuavam pela aprovação*”. (SAKAMOTO, 2011, p. 33).

A posição contrária à aprovação da proposta pode ser bem sintetizada na declaração feita por Caiado, em março de 2009. Ao ser entrevistado pela imprensa, o deputado disse que “[...] *podemos até decretar a prisão perpétua nesses casos, mas não podemos colocar em risco o direito de propriedade*.” (SAKAMOTO, 2011, p. 33).

Para Sakamoto (2011, p. 33), a declaração do político demonstra que, para eles,

**[...] o que está em jogo é a propriedade da terra, capitalizada a partir do século 19, considerada inviolável por parte dos seus representados – os proprietários**

**rurais. A sua manutenção e concentração é condição fundamental para a acumulação por parte dos fazendeiros, pois, além de ser capital, é o *locus* onde se acumula o capital através do trabalho.**

Ainda segundo Sakamoto (2011), Ronaldo Caiado teria recebido doação para o financiamento de campanha eleitoral do ano de 2002, feita por fazendeiro que teve o nome incluído na “Lista Suja” divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em junho de 2004.

Outro político que teria recebido doações de dois produtores de algodão inseridos na “Lista Suja” foi o governador do Estado do Mato Grosso, Blairo Maggi. Segundo a amostra coletada por Sakamoto (2011), Maggi recebera cerca de R\$ 159 mil dos citados produtores.

Não por acaso, em reunião com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o ministro-chefe da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, realizada em março de 2006, Blairo Maggi reclamou de suposta perseguição ao produtor rural, o qual, segundo ele, “[...] é obrigado a se dobrar a leis pensadas para a área urbana”. (SAKAMOTO, 2011, p. 41).

Por tais motivos, Sakamoto afirmou que a PEC 438/2001 representava sério risco à existência da própria classe ruralista, que temia a aprovação de medida realmente eficaz no combate ao trabalho escravo. Essa resistência dos políticos latifundiários fez com que os deputados ficassem divididos com argumentos favoráveis e contrários à PEC, que podem ser organizados da seguinte maneira:

**Tabela 1. Argumentos Favoráveis e Contrários à PEC 438/2001**

<b>Argumentos Favoráveis</b>	<b>Argumentos Contrários</b>
Prevê alternativa, além da prisão, para punir quem patrocina o trabalho escravo, com forte efeito econômico para o criminoso	A falta de uma definição clara sobre o que é trabalho escravo pode levar ao confisco arbitrário de imóveis produtivos
A punição pode ser aplicada com maior celeridade	A avaliação subjetiva dos fiscais do Trabalho pode ser determinante no processo de expropriação
A perda das terras torna inócuo o artifício do dono de transferir a propriedade para outra pessoa, que age como “laranja”	O trabalho agrícola é “mais rústico” e não pode ser comparado àquele feito em fábricas e em zonas urbanas
A pena prevista no Código Penal raramente é aplicada, pois, quando não se perde na lentidão da Justiça, geralmente é convertida em trabalhos comunitários	Há excesso de regras trabalhistas, o que gera insegurança jurídica e faz com que uma fazenda seja acusada indevidamente de usar trabalho escravo.
Dá à sociedade uma demonstração de que o país está disposto a erradicar o trabalho escravo	A sazonalidade da produção agrícola e as diferenças regionais dificultam a aplicação de uma legislação para todos os casos
Reação positiva da comunidade internacional, inclusive com relação aos produtos brasileiros	As leis em vigor já são suficientes para punir quem patrocina o trabalho escravo

Elimina a identificação do setor primário brasileiro com a prática da violação dos direitos humanos	A expropriação pune não apenas o dono das terras, mas todos os familiares, mesmo os que não têm conhecimento do crime.
Aprovação não deve esperar mais assassinatos e comoção, como aconteceu após a morte dos fiscais do Trabalho em Unaí (MG)	A possibilidade de confisco pode levar a uma onda de invasões de sem-terra, que acusariam injustamente a existência de trabalho escravo em terras produtivas e que cumprem sua função social.

Fonte: (VOTAÇÃO..., 2011, p. 65)

Feita essa breve e importante contextualização, retorna-se ao exame da sequência cronológica de acontecimentos.

Em razão da demora na tramitação, o Presidente do TST, no dia 18.09.2002, pede a votação da PEC ao Presidente da Câmara. Tempos depois, em 28.01.2004, três auditores fiscais e um motorista são assassinados em Unaí (MG). A Tragédia faz com que a Câmara se mobilizasse para votar a PEC e, no dia 11.02.2004, a CCJ da Câmara aprova parecer favorável à PEC. (VOTAÇÃO..., 2011).

O parecer da CCJ tinha sido apresentado pelo relator, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, em 21.11.2003.<sup>25</sup> Quando da aprovação do parecer, a CCJ também determinou que fossem apensados à PEC 438/2001 outras propostas semelhantes, tais como a PEC 232/95<sup>26</sup>, PEC 159/99<sup>27</sup>, PEC 21/99<sup>28</sup>, PEC 189/99<sup>29</sup> e PEC 300/00.<sup>30</sup>

Aqui deve ser feito importante registro, pois, ao se verificar o teor da PEC 21/99, de autoria do Deputado Marçal Filho e outros, constatou-se que a redação dessa proposta era ainda mais precisa, porque ele fazia referência expressa às condições análogas à escravidão, remetendo o intérprete e o aplicador do direito diretamente ao artigo 149 do Código Penal.

Vale a pena transcrever a redação original da PEC 21/99:

<sup>25</sup> O Parecer foi publicado em 13 de fevereiro de 2004 no Diário da Câmara dos Deputados. O texto pode ser visto na íntegra em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC81/Camara/EC81\\_cam\\_11022004\\_ccj\\_c\\_PEC438.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC81/Camara/EC81_cam_11022004_ccj_c_PEC438.pdf)>. Acesso em 12 fev. 2018

<sup>26</sup> PEC nº 232/95, do Deputado Paulo Rocha, que, no mesmo sentido, ao modificar a redação do art. 243 da Constituição Federal, insere o trabalho escravo como causa de expropriação.

<sup>27</sup> PEC nº 159/99, do Deputado Adão Pretto, que altera o art. 243, neste caso, para inserir a cultura de plantas transgênicas como causa de expropriação.

<sup>28</sup> PEC nº 21/99, do Deputado Marçal Filho, que modifica o art. 243, a fim de inserir a hipótese de trabalho escravo como causa de expropriação;

<sup>29</sup> PEC nº 189/99, do Poder Executivo, para dispor que serão causa de expropriação, não apenas as plantas psicotrópicas, mas também as que se prestem, de qualquer modo, para o tráfico ilícito de entorpecentes;

<sup>30</sup> PEC nº 300/00, do Deputado Roberto Pessoa, que altera a redação do parágrafo único do art. 243, prevendo que os bens apreendidos em decorrência do tráfico de entorpecentes poderão ser revertidos em benefício de instituições de utilidade pública que, efetivamente, trabalhem para o bem-estar social.

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 21, DE 8 DE JUNHO DE 1999**

**(Do Sr. Marçal Filho e outros)**

**Dá nova redação ao caput do art. 243 da Constituição Federal, incluindo o confisco de glebas onde seja constatada a prática de trabalho escravo.**

**(APENSE-SE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 232, DE 1995)**

**As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:**

**Artigo único. O caput do art. 243 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:**

**Art. 243. A. glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, e naquelas onde os trabalhadores forem submetidos a condições análogas à escravidão, serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. (LEITE FILHO, 1999, p. 26377).<sup>31</sup>**

Assim, consolidando as informações reunidas até o momento, pode-se notar claramente que os congressistas que discutiram e aprovaram as propostas de Emenda Constitucional direcionadas a alterar o artigo 243 da Constituição tiveram diante de si diversas opções de texto, mas acabaram optando por aquele que gerou a maior dificuldade interpretativa, ou seja, o texto da PEC nº 57/1999 (do senador Ademir Andrade).

Para sustentar esse ponto de vista, será necessário fazer rápida explicação, pois as três principais propostas apresentadas foram a PEC 232/95, a PEC 21/99 e a PEC 57/99 (PEC 438/01, da CD). Cada uma delas tinha, pode-se dizer assim, suas respectivas “palavras-chave”, que foram utilizadas para definir o ilícito que resultava na possibilidade de expropriação de terras, como demonstra a tabela abaixo:

---

<sup>31</sup> A referência ao artigo 149 do Código Penal fica ainda mais nítida ao se ler a justificativa apresentada pelo autor da PEC 21/99, o qual salientou que o referido dispositivo tipifica uma das formas de execução do crime, que é a prisão por dívidas. Para mais informações, ver em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08JUN1999.pdf#page=67>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

Tabela 2. Confronto dos Textos das “PEC’s do Trabalho Escravo”

<p><b>PEC 232/95</b>  <b>Autor: Paulo Rocha</b></p> <p>A proposta definia o ilícito da seguinte forma  “condutas que favoreçam ou configurem trabalho  forçado e escravo”</p>	<p><b>PEC 21/99</b>  <b>Autor: Marçal Filho e outros</b></p> <p>A proposta definia o ilícito como a submissão dos  trabalhadores “a condições análogas à escravidão”</p>
<p><b>PEC 57/99 (438/01)</b>  <b>Autor: Ademir Andrade</b></p> <p>A proposta definiu o ilícito como a “exploração do trabalho escravo”</p>	

**Fonte: Elaborado pelo Autor.**

Assim, quando se diz que a opção do constituinte derivado foi a que gerou a maior dificuldade interpretativa, é porque a redação finalmente aprovada, que hoje se encontra no artigo 243 da CF, é a proveniente da PEC 57/99 do SF, de autoria do Senador Ademir Andrade (438/2001 da CD).

Em outros termos, os congressistas optaram por definir o ilícito como a conduta que “explora o trabalho escravo”, o que hoje gera a dúvida se a figura típica mencionada no artigo 243 da CF é a mesma daquela previsto no Código Penal (artigo 149).

No Capítulo 4, quando se examinará a concepção de direito como integridade (marco teórico), este autor sustentará que essa opção legislativa não foi coerente com a política externa e interna adotada pelo Brasil, no que tange às ações de combate ao trabalho escravo contemporâneo<sup>32</sup>, nem com os princípios que justificaram a criação da medida expropriatória, como a função social da propriedade.

Por fim, após tantas polêmicas e trágicos acontecimentos, como a Chacina de Unaí, a PEC 438/2001 foi finalmente aprovada na Câmara dos Deputados, em primeiro turno, no dia 11.08.2004. (VOTAÇÃO..., 2011).

<sup>32</sup> Os principais compromissos internacionais serão examinados no Capítulo 3

### **2.3.2.1 A Sessão Extraordinária n. 161, de 11.08.2004 e as Emendas Aprovadas**

Na sessão deliberativa (Sessão Extraordinária nº 161, de 11.08.2004) em que se aprovou a PEC 438/01, em primeiro turno, na Câmara dos Deputados, foi aprovada a Emenda Aglutinativa Substitutiva de Plenário (nº 01) para alterar alguns termos da proposta original.

Em resumo, os deputados propuseram a substituição do termo “gleba” por “propriedade”; retiraram a expressão “imediatamente”; fizeram expressa remissão ao artigo 5º da Constituição de 1988; acrescentaram a possibilidade de expropriação de imóveis urbanos, dentre outras alterações.

Cabe, assim, analisar como ficou o novo texto, quais foram as respectivas justificativas, e como ficou a situação da PEC após essa mudança:

**EMENDA AGLUTINATIVA GLOBAL EM SUBSTITUIÇÃO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 232 – DE 1995 E ÀS EMENDAS NºS 1 E 2 DO RELATÓRIO DA COMISSÃO ESPECIAL CONSTITUÍDA PARA EMITIR PARECER SOBRE A PEC 438-A – DE 2001.**

**Art. 1º.** Aglutinem-se o texto das Emendas nºs 1 e 2 – aprovadas no Relatório da Comissão Especial constituída para emitir parecer sobre a PEC nº 438-A – com o texto da PEC nº 232 de 1995 – na forma seguinte: As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal – promulgam a seguinte Emenda ao texto Constitucional:

**Art. 1º.** O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“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 disposto no art. 5º.

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

**Art. 2º.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**Justificação**

O Substitutivo que ora apresentamos visa à escoimar o texto original de algumas imperfeições técnicas e consolidar as alterações oriundas dos debates na Comissão Especial constituída para dar parecer à PEC nº 438-A e acolhida pelo Relator. Propomos a substituição do conceito de “gleba” pelo de “propriedade” – mais atualizado juridicamente e mais adequado aos fins a que

se destina a medida expropriatória. Retiramos a previsão de expropriação imediata no texto emendado – porque ela causa confusão inútil – já que – em qualquer caso – ninguém será privado de sua liberdade e de seus bens sem o respeito ao devido processo legal – conforme comando do art. 5º – LIV do texto constitucional – que foi elevado à condição de cláusula pétrea pelo § 4º do art. 60 da Carta. Para deixar reforçado esse ponto – fizemos expressa remissão ao art. 5º – que contém todos os direitos e garantias fundamentais que são a espinha dorsal da Constituição de 1998. Propomos – também – a destinação dos imóveis expropriados à reforma agrária sem reservas. A prioridade aos trabalhadores escravizados – embora desejável – pode ser um empecilho técnico – já que o assentamento de trabalhadores obedece a critérios muito bem ponderados – conforme as diretrizes estabelecidas pelo órgão técnico responsável pelo programa – em conjunto com a sociedade e os trabalhadores que reivindicam o acesso à terra – sem descuidar da viabilidade econômica e social de cada assentamento. Incorporamos – também – a medida já acolhida pelo relator da matéria na Comissão Especial que prevê – por razões de isonomia – a expropriação das propriedades urbanas e acrescentamos – em simetria com os imóveis rurais – a destinação social das propriedades urbanas confiscadas. Por fim – a criação de um fundo especial – com destinação específica – poderá reunir todos os recursos advindos do confisco dos bens agregados à propriedade usada no cultivo de entorpecentes ou na exploração do trabalho escravo e dar-lhes a destinação mais adequadas – seja no apoio à recuperação de dependentes – na melhoria do aparato de fiscalização e repressão aos crimes de que aqui se trata ou – ainda – no pagamento de verbas trabalhistas devidas e das indenizações reparadoras dos danos causados aos trabalhadores – conforme urgência e necessidade apurada em cada caso. Por serem de adequadas – necessárias – de melhor técnica jurídica e legislativa e respeitarem o consenso já obtido na discussão anterior da matéria – solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação desta Emenda. Sala das Sessões – 11 de agosto de 2004. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 34.658).

A citada Emenda Aglutinativa foi aprovada com 326 votos “sim”, 10 “não” e 8 “abstenções”, de um total de 245 votos (94,8%). Votaram contra os deputados Abelardo Lupion (PFL-PR), José Carlos Araújo (PFL-BA), Kátia Abreu (PFL-TO), Ronaldo Caiado (PFL-GO), Moacir Micheletto (PMDB-PR), Benedito de Lira (PP-AL), Dilceu Sperafico (PP-PR), Luis Carlos Heinze (PP-RS), Bosco Costa (PSDB-SE), Alberto Fraga (PTB-DF).<sup>33</sup>

Por fim, após muita pressão social, a PEC 438/2001 finalmente foi aprovada na Câmara dos Deputados, em segundo turno, no dia 22.05.2012. De um total de 414 votos, 360 foram “sim”, 29 “não”, e foram contabilizadas, ainda, 25 abstenções. Como a PEC foi aprovada com alterações (substitutivo da Câmara dos Deputados), a matéria retornou ao Senado Federal, onde foi redistribuída como proposta nova, sob o nº 57-A/1999, em 26.05.2012.

<sup>33</sup> Informação disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?i deVotacao=2252&tipo=partido>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

### 2.3.3 A Tramitação da PEC 57-A/1999 no Senado Federal

Em 28.08.2012, em sua 7ª Reunião, a Mesa do Senado Federal aprovou o requerimento nº 736, de 2012, do Senador Cristovam Buarque, que solicitou a tramitação conjunta das Propostas de Emenda à Constituição 57-A, de 1999, e nº 52, de 2005.<sup>34</sup> Porém, em 11.12.2012 a Mesa do Senado aprovou o Requerimento 997/2012, e determinou o desapensamento das propostas. Por fim, PEC 52/2005 foi arquivada na 54ª legislatura, por perda de objeto, pois a PEC aprovada no Plenário do Senado Federal foi a de nº 57-A/1999.

Mas, afinal, quando e como foi incluída a expressão “nos termos da lei” no texto da PEC 57-A/1999?

Para entender como isso aconteceu, o primeiro documento a ser analisado é o Parecer nº 594, de 2013, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), relatado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, publicado no Diário do Senado Federal em 29 de junho de 2013. (Páginas 40929 a 40976).

---

<sup>34</sup> A redação da PEC 52/2005 inovava ao prever a possibilidade por expropriação de terras em que fosse constatada a prática do trabalho infantil, conforme se segue:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 52, DE 2005**

Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal, para acrescentar às hipóteses de expropriação de glebas rurais a exploração de trabalho escravo ou infantil.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 243. Serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas à reforma agrária, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, as glebas de qualquer região do País onde ao menos uma das hipóteses seguintes for verificada:

I – cultura ilegal de plantas psicotrópicas;

II – exploração de trabalho escravo, ou pessoa sujeita à situação análoga à de escravo;

III – exploração de trabalho infantil.

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 ou infantil será confiscado e se reverterá, conforme o caso:

I – em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados;

II – no assentamento dos colonos escravizados que já trabalhavam na respectiva gleba;

III – na educação pública e em programas de esporte e lazer;

IV – no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão aos crimes de tráfico de entorpecentes e drogas afins e de trabalho escravo ou infantil. (NR)”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (BUARQUE, 2005, p. 86).

### **2.3.3.1 O Parecer nº 594/2013 da CCJ e a Emenda nº 01 de Plenário**

Como se pode notar da conclusão deste Parecer, a CCJ foi favorável à aprovação da PEC 57-A, de 1999. Porém, os fundamentos apresentados no citado documento são importantes para compreender o porquê de a proposta ter sido aprovada, ao final, com o acréscimo da expressão “na forma da lei”.

Ao se examinar os fundamentos mencionados, pôde-se perceber que o relator, Aloysio Nunes Ferreira, disse expressamente que a norma não seria autoaplicável, e para sustentar a impossibilidade de aplicação imediata do artigo 243 da Constituição, o primeiro argumento apresentado foi o princípio da reserva legal ou da legalidade:

**[...] O princípio da reserva legal ou da legalidade (CF., art. 5º, II - “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”), como sabemos, não se aplica apenas ao campo do direito privado, dando liberdade de ação ao particular desde que a lei não proíba sua conduta**

**Serve de parâmetro também para os agentes públicos, que agem em nome do Estado, e somente poderão fazê-lo, lastreados em lei autorizadora. Muito mais, em se tratando de sanção que recaia sobre um dos mais basilares direitos, que é o da propriedade privada (CF., art. 5º, XXII - “é garantido o direito de propriedade”.)**

**Para avançar sobre esse direito constitucionalmente garantido e base de nossa sociedade, não basta a autorização constitucional.**

**Para sobrepor a essa garantia fundamental, o Estado deve agir regulado da forma mais restrita e contida por balizas legais que, evidentemente, no caso de expropriação por prática de trabalho escravo, ainda sequer existem. [...] (COMISSÃO..., 2013, p. 40935).**

Também foi invocado o princípio do devido processo legal:

**[...] outra cláusula pétrea, informada pelo princípio do devido processo legal, revela de forma ainda mais explícita, a necessidade de rito ou procedimento especial para a perda de bens pelo particular (CF, Art. 5º, LIV - Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens, sem o devido processo legal.) [...] (COMISSÃO..., 2013, p. 40935).**

Outro argumento apontado foi o de que a redação original do artigo 243 da Constituição dispunha que as glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas seriam “imediatamente” expropriadas.

De acordo com o Parecer 594 da CCJ, em que pese o termo “imediatamente”, foi necessária a edição de uma lei específica, qual seja, a Lei 8.257, de 26 de novembro de 1991, para definir o procedimento da ação expropriatória e o próprio conceito do que seria “plantas psicotrópicas”.

Em reforço ao argumento anterior, a CCJ também lembrou que o termo “imediatamente” foi retirado da PEC 57-A/1999 (essa exclusão ocorreu por ocasião da Emenda Aglutinativa Global, aprovada na Câmara dos Deputados).

Nessa ordem de ideais, se quando a Constituição previa expressamente a expressão “imediatamente”, o legislador decidiu criar lei específica, para regulamentar o dispositivo, agora, com mais razão, haveria de regulamentá-lo, pois a PEC já não previa o termo em sua redação.

Com base nesses fundamentos, a CCJ concluiu que o artigo 243 da Constituição demandaria específica regulamentação, para que fosse apresentada perfeita definição do que seria “trabalho escravo”, e ressaltou que já tramitava no Congresso projeto de lei específico para essa finalidade: o PLS 432/2013, que será examinado logo na sequência, nesse mesmo Capítulo.

Mas apesar de todos os fundamentos apresentados no Parecer nº 594, em 27.11.2013, o Senador Sérgio Souza, por cautela, apresentou a Emenda nº 01 de Plenário (Emenda nº 01-PLEN), no qual sugeriu a modificação parcial do texto, para adicionar a expressão “definido em lei”.

Essa emenda foi assinada não apenas por Sérgio Souza, mas por outros 30 senadores, e a justificativa para a inclusão desses termos (definido em lei) estava relacionada com o receio, da parte dos Senadores, de arbitrariedades eventualmente praticadas por fiscais do trabalho.

Ademais, na justificativa da Emenda nº 01 de Plenário, os Senadores signatários argumentaram que o texto do substitutivo aprovado pela Câmara violava o disposto no artigo 11 da Lei Complementar 95, de 1998<sup>35</sup>, que exige que as disposições normativas sejam

---

<sup>35</sup> Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

redigidas com precisão e clareza. E o mais importante: na conclusão da justificativa, os Senadores fizeram questão de deixar claro que o artigo 243 da Constituição Federal não seria autoaplicável, pois careceria de regulamentação a ser definida pelo Congresso Nacional. (SOUZA, 2013).

Essa Emenda foi assinada, dentre outros, por Jader Barbalho, Alfredo Nascimento, Fernando Collor, Blairo Maggi e Romero Jucá. O ato que aprovou a Emenda nº 1-PLEN foi o Parecer nº 180, de 2014, da CCJ, relatado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira e publicado no Diário do Senado Federal em 25.03.2014. Houve apenas uma singela alteração, pois enquanto o texto da Emenda nº 01-PLEN previa a expressão “definido em lei”, a CCJ aprovou uma “subemenda” para incluir a expressão “nos termos da lei”.

Dando sequência à análise da tramitação, chega-se finalmente à Sessão Plenária do Senado Federal, realizada em 27.05.2014, em que a PEC 57A/1999 foi definitivamente aprovada, em primeiro e segundo turno.

O aspecto mais importante a ser ressaltado é que a expressão, “nos termos da lei”, proposta pela Subemenda da CCJ à Emenda nº 1-PLEN, foi aprovada pela grande maioria dos senadores. Apenas quatro deles votaram contra, quais sejam: o senador Cristovam Buarque (PDT-DF), João Capibaribe (PSB-AP), Roberto Requião (PMDB-PR) e Randolfe Rodrigues (P-SOL-AP).

Aliás, concorda-se plenamente com os argumentos apresentados nos votos dos dois últimos senadores citados, que se seguem transcritos abaixo:

- 
- b) usar frases curtas e concisas;
  - c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
  - d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
  - e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;
- II - para a obtenção de precisão:
- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
  - b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
  - c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
  - d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
  - e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
  - f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
  - g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; [...] (BRASIL, 1998).

**O SR. ROBERTO REQUIÃO (Bloco Maioria/PMDB – PR) – Como esta subemenda esteriliza a PEC, que passa a depender de regulamentação, votando a subemenda, estaríamos simplesmente liquidando com a importância desta sessão. Ela poderá ficar para as calendas<sup>36</sup>, como a regulamentação do trabalho das domésticas. Portanto, o meu voto contra a escravatura é “não” à emenda.**

**O SR. RANDOLFE RODRIGUES (Bloco Apoio Governo/PSOL – AP) – É porque é sobre a subemenda, Sr. Presidente, só para encaminhar. O voto do PSOL é “não”, porque nós não vamos ficar na metáfora, no senão, na espera do na forma da lei. Essa subemenda, eu concordo que é uma emenda do Senador Roberto Requião, encaminha para um senão, para o esperar o na forma da lei. Não vamos ficar no senão do na forma da lei. No entender do PSOL, isso encaminha para uma espera. Votaremos a favor do mérito da proposta de emenda constitucional, mas não votaremos favorável a essa subemenda. (SENADO FEDERAL..., 2014, p. 663-665).**

Assim, como muito bem colocado pelo senador Roberto Requião, este autor entende que esse foi o momento histórico em que o Poder Legislativo brasileiro “relegou para as calendas” a regulamentação da PEC 57-A/1999. O pior é que muitos senadores não tinham real dimensão da alteração drástica que estariam promovendo, assim como das dificuldades que hoje estão sendo enfrentadas em busca da efetividade da EC 81/2014.

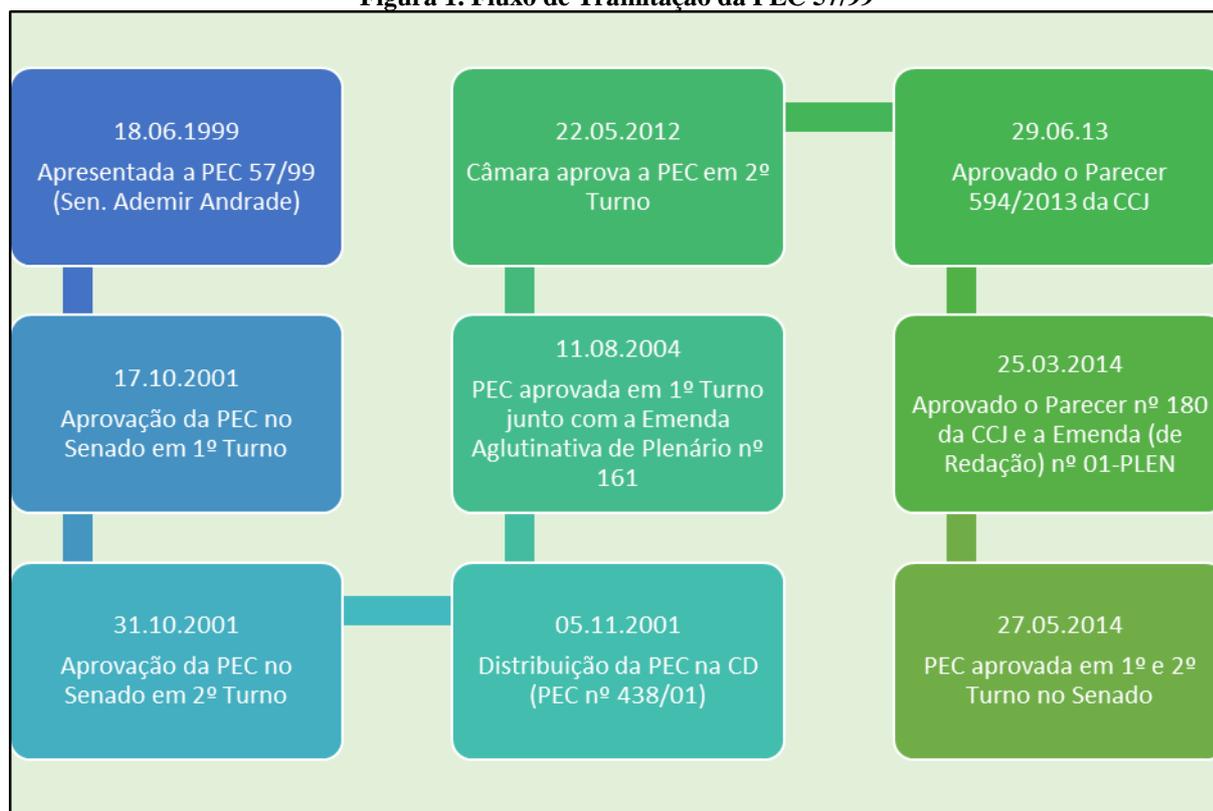
Enfim, encerrada a votação da subemenda e computados os votos, a comissão diretora dos trabalhos publicou o Parecer de nº 438, de 2014, pelo qual foi apresentado o texto oficial da PEC 57A/1999, a ser submetida à votação, em segundo turno. Desnecessário transcrever o texto, pois é aquele que está reproduzido no atual artigo 243 da Constituição.

Concluída a análise histórica da tramitação da PEC 57/1999, optou-se por elaborar esquema que reúne os principais momentos do processo legislativo examinado, como se segue abaixo:

---

<sup>36</sup> Por curiosidade, pesquisou-se o sentido da frase de efeito pronunciada pelo senador Roberto Requião: DEIXAR PARA AS CALENDAS GREGAS [...] A frase feita “deixar para as calendas gregas” significa deixar para um tempo que nunca há de vir; adiar a solução de alguma coisa para um tempo remoto. No calendário romano o primeiro dia de cada mês se chamava calendas. O calendário grego não comportava dia análogo. Por isso, quando os romanos falavam jocosamente das “calendas gregas”, queriam referir-se a uma data que não existia ou que não poderia mais ocorrer. É com esse sentido que a expressão se conserva nas línguas modernas. (FARES, 2010).

**Figura 1. Fluxo de Tramitação da PEC 57/99**



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, levando adiante a proposta anunciada no início desse capítulo, passa-se em seguida ao exame da tramitação do projeto de lei que se destinava a regulamentar a EC nº 81/2014. Como o leitor observará, o legislativo brasileiro ainda não chegou, e dificilmente chegará, a um consenso sobre o que seria o conceito de trabalho escravo, o que compromete a efetividade da norma jurídica criada após 15 de tramitação da PEC 57/1999.

#### 2.4 O Arquivado PLS nº 432/2013

A proposta legislativa que se destinava a regulamentar o artigo 243 da Constituição era o PLS nº 432, de 18 de outubro de 2013, de autoria da Comissão Mista criada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº 2. O leitor certamente reparou que os verbos foram utilizados no passado porque, como se verá mais adiante, a proposta foi arquivada no final de 2018.

Seja como for, o estudo da tramitação será importante para este trabalho, pois demonstrará como o Poder Legislativo brasileiro pretendia regular o dispositivo Constitucional. Assim, dada a importância desse projeto para os fins deste trabalho, vale a pena transcrever o seu texto original, na íntegra:

**Art. 1º Os imóveis rurais e urbanos, onde for identificada a exploração do trabalho escravo diretamente pelo proprietário, serão expropriados e destinados à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário que for condenado, em sentença penal transitada em julgado, pela prática da exploração do trabalho escravo, e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, conforme o art. 243 da Constituição Federal.**

**§1º 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 inclui de 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 da 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.**

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

**§2º O mero descumprimento da legislação trabalhista não se enquadra no disposto no art. 1º. (BRASIL, 2013)**

**§ 3º Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins ou da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá ao Fundo Especial de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Drogas Afins – FUNPRESTIE.**

**§4º Os imóveis rurais e urbanos de que trata o *caput* que, devido suas especificidades, não forem passíveis de destinação à reforma agrária e a programas de habitação popular, poderão ser vendidos e os valores decorrentes da venda deverão ser remetidos ao Fundo Especial de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Drogas Afins – FUNPRESTIE, de que trata o art. 3º.**

**§5º Nas hipóteses de exploração de trabalho em propriedades pertencentes à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou em propriedades pertencentes às empresas públicas ou à sociedade de economia mista, a responsabilidade penal será atribuída ao respectivo gestor.**

**Art. 2º A ação expropriatória de glebas em que forem localizadas a exploração de trabalho escravo observará a lei processual civil.**

**Art. 3º O Fundo Especial de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Drogas Afins – FUNPRESTIE, que tem por**

**finalidade:**

- I – promover atendimento emergencial aos trabalhadores resgatados de trabalho escravo;**
- II – apoiar programas e iniciativas destinadas a esclarecer os trabalhadores urbanos e rurais sobre os seus direitos e garantias mínimas;**
- III – oferecer condições dignas de retorno ao trabalhador que foi deslocado ou se deslocou de seu local de residência e depois foi submetido a condições de trabalho desumanas ou degradantes;**
- IV – oferecer cursos de capacitação, reciclagem ou readaptação aos trabalhadores resgatados do trabalho escravo;**
- V – promover outras ações de apoio ao combate ao trabalho escravo, desumano ou degradante, e de compensação aos trabalhadores resgatados dessas condições.**
- VII – promover ações de combate e prevenção ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.**

**Art. 4º O FUNPRESTIE tem por fonte de recursos:**

- I – os valores decorrentes dos leilões dos bens de valor econômico expropriados em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo;**
- II – recursos orçamentários da União e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;**
- III – doações e contribuições a qualquer título de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, e de pessoas físicas;**
- IV – recursos provenientes de ajuste e convênios firmados com instituições públicas e privadas;**
- V – rendimentos de aplicações financeiras em geral.**

**Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (COMISSÃO MISTA..., 2013, p. 74163-74168).**

O primeiro e certamente o mais importante problema é que versão original do PLS 432/2013 tipificou a conduta do trabalho escravo, prevista no artigo 243 da CR/88, de forma bem diferente da que já era disciplinada no artigo 149 do Código Penal, que trata do crime de redução da pessoa a condição análoga à de escravo.

Para que o leitor tenha adequada compreensão da diferença entre a norma do artigo 149 do CP e o texto original do PLS 432/2013, criou-se o seguinte quadro comparativo:

**Tabela 3: Art. 149 do CP e o Art. 1º do PLS 432/13 (Redação Original)**

<b>Redução a condição análoga à de escravo Artigo 149 do Código Penal</b>
<p>Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a <b>jornada exaustiva</b>, quer sujeitando-o a <b>condições degradantes de trabalho</b>, 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. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.</p>
<b>Conceito de Trabalho Escravo Para fins de Expropriação/Confisco PLS 432/13 Texto original apresentado pela Comissão Mista do S.F e da C.D</b>
<p>Art. 1º [...] §1º 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 inclui de 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 da 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. IV – a restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.</p>

**Fonte: Elaborado pelo Autor.**

Como o leitor pode observar, o PLS 432/2013 não incluiu no tipo legal as figuras da jornada exaustiva e do trabalho degradante, presentes da composição do núcleo do crime previsto na lei penal. Na justificativa do projeto, que foi apresentada pouco antes da aprovação da PEC 57-A/99, seus proponentes defendiam a necessidade de uma definição jurídica mais clara do que vem a ser trabalho escravo para fins de expropriação:

Encontra-se em exame no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 57-A, de 1999, de autoria do Senador Ademir Andrade. A proposição prevê a desapropriação das terras em que for constatada a exploração de trabalho escravo, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Há praticamente um consenso de que essa providência é justa, na medida em que não se pode compactuar com a existência, ainda, de bolsões de exploração do ser humano, em que o trabalhador está submetido a condições indignas, com cerceamento total da liberdade e sem oferecimento de qualquer perspectiva de futuro. O grau de desumanidade presente nesses ambientes de trabalho é chocante e, via de regra, perceptível ao primeiro contato com as condições em que o trabalho se realiza. Mas, no campo dos conceitos, as certezas não são tão claras e há uma carga de subjetividade nas análises dos fatos. O que é sumamente revoltante para alguns pode não o ser para outros, principalmente porque as condições de trabalho em geral não são lá essas maravilhas nos campos distantes, nas minas, nas florestas e nas fábricas de fundo de quinta [...] Então, para que tenhamos uma base jurídica mais clara a respeito dos limites da expropriação de propriedades urbanas e rurais,

precisamos estabelecer um conceito legal aplicável ao trabalho escravo. (COMISSÃO MISTA..., 2013, p. 74.163-74.168).

O Relatório que deu origem ao texto do projeto foi subscrito pelos então senadores Romero Jucá (PMDB), Jorge Viana (PT), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB), Antônio Carlos Rodrigues (PR) e pelo suplente Waldemir Moka (PSDB), bem como pelos deputados Cândido Vacarezza (PT), Eduardo Barbosa (PSDB) e Miro Teixeira (PROS). Ademais, o referido projeto teve sua tramitação iniciada no Senado Federal por força do disposto no artigo 142 Regimento Comum das Casas Parlamentares.

#### 2.4.1 Primeiras Emendas: 1, 2, 4, 7 e 8

Nas primeiras sessões deliberativas do PLS 432/2013 foram apresentadas 9 (nove) Emendas, sendo que as mais importantes foram as de nº 01 e 02, ambas propostas pelo Senador Inácio Arruda (PCdoB-CE), a de nº 04, do Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), e as Emendas nº 07 e 08, do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE).

As mencionadas emendas e os respectivos autores estão mencionados na tabela abaixo:

**Tabela 4: Emendas 1, 2, 4, 7 e 8 ao PLS 432/2013**

Senador	Emenda	Conteúdo
Inácio Arruda PCdoB-CE	1	Emenda nº 1 ao PLS 432, de 2013: Exclua-se a seguinte expressão do art. 1º do PLS 432, de 2013: “diretamente pelo proprietário”.
	2	Emenda nº 2: O inciso I do §1º do art. 1º do PLS 432, de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação: Art.1º ..... §1º ..... I – A submissão ao trabalho forçado ou a condições degradantes de trabalho exigidos sob ameaça de punição, com uso de coação, ou que se conclui de maneira involuntária ou com restrição da liberdade pessoal.
Randolfe Rodrigues PSOL-AP	4	Emenda nº 4: Inclua-se o seguinte inciso V ao §1º do art. 1º do PLS 432, de 2013: Art. 1º ..... §1º. V – a imposição de horário de trabalho exaustivo ou de condições degradantes de trabalho.

<b>Antônio Carlos Valadares PSB-SE</b>	<b>7</b>	Emenda nº 7: Dê-se ao art. 1º, caput, e ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 432, de 2013, a seguinte redação: Art. 1º Os imóveis rurais e urbanos onde for identificada a exploração de trabalho escravo serão expropriados e destinados à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, conforme o art. 243 da Constituição Federal. Art. 2º A ação expropriatória de imóveis rurais e urbanos em que for identificada a exploração de trabalho escravo observará a lei processual civil, bem como a necessidade de sentença judicial condenatória transitada em julgado que verse sobre trabalho escravo localizado nos imóveis objetos da expropriação. Senador
	<b>8</b>	Emenda nº 8: Acrescente-se ao §1º do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 432, de 2013, os seguintes incisos V e VI. Art. 1º ..... §1º Para fins desta lei, considera-se trabalho escravo: V – a submissão a jornada exaustiva, caracterizada pela jornada de trabalho de natureza física ou mental que possua extensão ou intensidade que cause o esgotamento das capacidades corpóreas produtivas da pessoa do trabalhador, ainda que transitória e temporariamente, acarretando, em consequência, riscos à sua segurança e/ou à sua saúde; VI – a submissão a condições degradantes de trabalho pela imposição de maus tratos ou grave sofrimento físico ou moral, ou, ainda, de condições penosas ou insalubres de trabalho, negando proteção mínima de vida, saúde e segurança do trabalhador.

**Fonte: Elaborado pelo Autor<sup>37</sup>**

Ao se examinar as justificativas de cada emenda, pôde-se entender o porquê da proposta feita pelo Senador Inácio Arruda sobre a exclusão da expressão “diretamente pelo proprietário”, presente no artigo 1º do PLS 432/2013. Quem apresentou a melhor justificativa não foi o próprio autor da Emenda, mas sim o Senador Randolfe Rodrigues:

**Tal expressão dá margem para que aqueles que utilizam dessa prática não o façam diretamente, mas através de terceiros ou, ainda, simulando aluguéis ou arrendamentos.**

**Por outro lado, a redação proposta pelo relator retira a responsabilidade da fiscalização do proprietário do imóvel.**

**Cabe lembrar que o texto da lei nº 8.257 de 1991, que trata da expropriação de**

<sup>37</sup> Elaborado pelo autor a partir das informações publicadas no Diário do Senado Federal (EMENDAS..., 2013).

terras nas quais se encontre o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas não prevê que esta se dará apenas no caso de cultivo diretamente pelo proprietário. (EMENDAS..., 2013, p. 6)

O Senador Randolfe Rodrigues também justificou sua proposta de incluir as condições degradantes e a jornada exaustiva no conceito do crime (Emenda nº 4), sob o fundamento de que “[...] esta definição consta do artigo 149 do Código Penal Brasileiro e já está consagrada pela jurisprudência do STJ, bem como pelos organismos internacionais de proteção ao trabalho.” (EMENDAS..., 2013, p. 4).

Em complemento, o Senador Antônio Carlos Valadares, em defesa da sugestão apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), citou dois julgados que, segundo ele, apontam para tornar esses conceitos (jornada exaustiva e condições degradantes) mais objetivos, são eles: o Inquérito nº 3.412, que será examinado no tópico 3.4.3 deste trabalho, e o acórdão do TRF1 (3ª Turma), que julgou a Apelação Criminal nº 2007.39.01.000618-0/PA, cuja ementa diz o seguinte:

**PENAL. CRIME CONTRA A LIBERDADE. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO (ART. 149, caput, DO CP). FATOS OCORRIDOS EM 2003. AUTORIA E MATERIALIDADE COMPROVADAS. 1. O tipo objetivo - sujeitar alguém à vontade do agente, escravizar a pessoa humana - descrito na antiga redação do art. 149 do Código Penal, depois da publicação da Lei 10.803, de 11.12.2003, continuou o mesmo. A nova Lei 10.803/03 apenas explicitou as hipóteses em que se configuram a condição análoga à de escravo, como, por exemplo, a submissão a trabalhos forçados, a jornada exaustiva, o trabalho em condições degradantes, a restrição da locomoção em razão de dívida com o empregador ou preposto. A nova lei ainda acrescentou formas qualificadas, punindo o crime com o aumento da pena em metade. 2. Trabalhadores submetidos a condições de trabalho degradantes, num cenário humilhante de trabalho, indigno de um humano livre, havendo não apenas desrespeito a normas de proteção do trabalho, mas desprezo a condições mínimas de saúde, segurança, higiene, respeito e alimentação, além de exercerem trabalho em servidão por contas de dívidas ali contraídas, pois se verifica que eram vendidos aos trabalhos insumos básicos, como arroz e feijão e equipamentos de proteção individual, comprovam a autoria do crime previsto no art. 149, caput e §2º, I, do CP pelo acusado. 3. Materialidade e autoria comprovadas pelos documentos acostados e provas testemunhais produzidas. 4. Aumento do concurso formal entre crimes da mesma espécie fixado em 1/2 (metade), em virtude de 154 (cento e cinquenta e quatro) trabalhadores terem sido reduzidos à condição análoga à de escravo. 5. Recurso provido. Decisão: A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso de apelação, para condenar os réus. (BRASIL, 2013).**

Por fim, o mesmo Senador justificou a Emenda de nº 07, argumentando que a exigência de prévia condenação criminal transitada em julgado, exclusivamente, “[...] *imporá óbice significativo às ações expropriatórias*”. (SENADO FEDERAL, 2013, p. 7).

#### 2.4.2 O PLS Substitutivo: Emenda n. 10-PLEN (Wellington Dias)

Seguindo na análise da tramitação do PLS 432/2013, verificou-se que, em 04.11.2013, foram recebidas as outras diversas emendas, quais sejam: Emenda nº 10, do Senador Wellington Dias; Emendas nºs 11 a 17, da Senadora Ana Rita, Emendas nºs 18 a 24, do Senador Walter Pinheiro; Emendas nºs 25 a 31, do Senador Wellington Dias; Emendas nºs 32 a 39, da Senadora Angela Portela; Emendas nºs 40 a 46, do Senador Roberto Requião; Emendas nºs 47 a 53, do Senador Paulo Paim.

Ao se examinar o extenso arquivo disponível no site do Senado Federal que contém todas as Emendas apresentadas naquela ocasião<sup>38</sup>, o leitor constatará que a Emenda nº 10 PLEN (de Plenário), de autoria do Senador Wellington Dias (então Líder do PT e do bloco de apoio ao Governo) é compilação de todas as emendas propostas e cria um primeiro projeto substitutivo, com texto complementemente diferente da versão inicial do PLS 432/2013.

Com isso, até aquele momento da tramitação do projeto, tinha-se o PLS original, elaborado pela Comissão Mista do Senado e da Câmara dos Deputados, e o PLS substitutivo (Emenda nº 10), apresentado pelo Senador Wellington Dias.

Vale a pena transcrever o artigo 3º da Emenda nº 10 PLEN, que altera o conceito de trabalho escravo proposto pelo projeto inicial, aproximando-o da definição já prevista no artigo 149 do CP:

**Art. 3º Para os efeitos desta lei, considera-se propriedade onde for localizada a exploração do trabalho escravo, o imóvel em que for constatada uma das seguintes situações:**

**I – submissão a trabalho forçado, exigido sob ameaça de punição ou restrição da liberdade pessoal;**

**II – sujeição, mediante violência, ameaça ou fraude:**

**a) a jornada exaustiva de trabalho, em que o trabalhador é submetido a esforço**

---

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773656&disposition=inline>>. Acesso em 31. mai. 2018.

excessivo ou sobrecarga de trabalho que acarreta esgotamento de sua capacidade física ou sério risco à sua saúde.

b) condições degradantes e incompatíveis com a dignidade humana, caracterizada pela violação de direitos de segurança, saúde e habitação de trabalhadores que estejam situação (sic) de vulnerabilidade ou dependência do empregador ou de preposto, dirigente ou administrador; ou [...] (EMENDAS..., 2013b).

Outra distinção importante é que a Emenda nº 10 PLEN suprimiu a expressão “diretamente” contida no *caput* do artigo 1º do PLS original, possibilitando a penalização do proprietário que, embora não explore diretamente o trabalho escravo, tenha conhecimento dos fatos ou obtenha algum tipo de vantagem com a situação.<sup>39</sup> Isso é o que decorre do artigo 2º e respectivo parágrafo único do projeto substitutivo:

**Art. 2º** A expropriação de propriedade rural e urbana alugada, arrendada, em regime de comodato, usufruto, ou em qualquer outra hipótese na qual o proprietário não esteja na posse do imóvel, depende da comprovação em juízo de que aquele ou seu preposto teve conhecimento, participou ou beneficiou-se da exploração do trabalho escravo.

**Parágrafo único.** O proprietário não poderá alegar desconhecimento da prática de trabalho escravo quando praticados por preposto, dirigente ou administrador. (EMENDAS..., 2013b, p. 1).

Cabe menção, ainda, de outra importante modificação apresentada pela Emenda nº 10 PLEN, que, diferentemente do texto original do PLS 432/2013, propôs relativa, mas considerável desvinculação entre o juízo cível e o criminal:

**Art. 13.** O trânsito em julgado da sentença penal absolutória que reconheça estar provada a inexistência do fato ou este não constituir infração penal implicará o arquivamento da ação expropriatória de que trata esta lei. (EMENDAS..., 2013b, p. 3)

De resto, a Emenda nº 10 PLEN também inova ao propor um procedimento mais específico, muito semelhante, diga-se de passagem, ao previsto para a expropriação de

---

<sup>39</sup> Apesar da evolução em relação à versão original, este autor demonstrará, no Capítulo 5, que não se deve possibilitar que proprietário possa discutir culpa na ação expropriatória, pois responde objetivamente pelo ilícito praticado.

imóveis onde for constatado o plantio de drogas (Lei 8.257/2011).

#### 2.4.3 O Parecer de Romero Jucá e o Texto Consolidado do PLS n. 432/2013

Em 11.11.2014, a Comissão Mista aprovou parecer relatado pelo Senador Romero Jucá, que concluiu pela aprovação das Emendas nºs 5, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 26, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 52 e 53; e pela rejeição das demais. Em consequência, a Comissão Mista aprovou novo texto consolidado do PLS como determina o §º6º, do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal. (COMISSÃO MISTA..., 2014).

Em atenta análise, observa-se que os membros da Comissão Mista julgaram pertinente a realização de algumas modificações que poderiam contribuir para o aprimoramento do projeto.

Diante disso, a referida Comissão aprovou a proposta de se retirar a necessidade de trânsito em julgado da ação penal como condição de procedibilidade da ação expropriatória. Aprovou, ainda, as propostas relacionadas ao procedimento especial e à competência cível para julgar a demanda, contidas nas Emendas nº 5, 16, 22, 30, 45 e 52. (COMISSÃO MISTA..., 2014).

Por outro lado, a Comissão Mista rejeitou as propostas apresentadas pelas Emendas nº 1, 3, 6, 7, 13, 18, 25, 32 e 47 que permitiam a possibilidade de condenação do proprietário que explorou indiretamente o trabalho escravo. De acordo com a Comissão Mista, “[...] a exigência de que a exploração do trabalho escravo ocorra diretamente pelo proprietário do imóvel confere segurança jurídica à matéria”. (COMISSÃO MISTA..., 2014).

Também foi rejeitada a proposta feita pelas Emendas nº 2, 4, 8, 12, 20, 27, 34, 40, 42 e 51 que pediam a inclusão da jornada exaustiva e do trabalho degradante no conceito de trabalho escravo. A proposta foi recusada pelo seguinte motivo: “[...] ante a fluidez daquilo que se possa considerar como sendo jornada exaustiva ou condições degradantes de trabalho, não se recomenda a cristalização na lei”. (COMISSÃO MISTA..., 2014).

Por fim, a Comissão Mista rejeitou as Emendas 10, 24 e 39 que propunham a apresentação de projeto substitutivo e, diante das modificações aprovadas, foi elaborado novo texto consolidado do PLS 432/2013, que foi submetido ao então Presidente do Congresso Nacional, Renan Calheiros.

No Dia 13.11.2014, o referido parecer foi publicado no Diário do Senado Federal sob o nº 38 (Parecer nº 38, de 2014-CN). No mesmo dia, também foi publicado o Requerimento nº 901, do Senador Paulo Paim, que pediu que a matéria fosse submetida à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Diante da importância deste texto consolidado para este trabalho, convém transcrever pelo menos a parte que interessa diretamente para esta pesquisa, como se segue:

**TEXTO CONSOLIDADO AO PLS Nº 432, DE 2013  
(RESULTADO DO PARECER Nº 38, DE 2014-CN)**

**Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizam a exploração do trabalho escravo e dá outras providências.**

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º Os imóveis rurais e urbanos onde for identificada a exploração de trabalho escravo diretamente pelo proprietário poderão ser expropriados e destinados à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário que for condenado, em sentença transitada em julgado, pela prática de exploração do trabalho escravo, e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, conforme o art. 243 da Constituição Federal.**

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

**I – a submissão a trabalho forçado, exigido sob ameaça de punição, com uso de coação 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.**

**§2º O descumprimento da legislação trabalhista não se enquadra no disposto no §1º.**

**§3º Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência da exploração do trabalho escravo de que trata o §1º será confiscado e reverterá ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.**

**§4º Os imóveis rurais e urbanos de que trata o *caput* que, devido às suas especificidades, não forem passíveis de destinação à reforma agrária e a programas de habitação popular, poderão ser vendidos e os valores decorrentes da venda deverão ser revertidos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.**

**§5º Nas hipóteses de exploração de trabalho em propriedades pertencentes à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou em propriedades pertencentes a Empresas Públicas ou a sociedades de economia mista, a**

responsabilidade penal será atribuída ao respectivo gestor;

**§6º O proprietário não poderá alegar desconhecimento da exploração de trabalho escravo por seus prepostos, dirigentes ou administradores.**

**§7º É vedada a inscrição, em cadastro público, de pessoas físicas e jurídicas que sejam parte em processo que envolva exploração de trabalho escravo anteriormente ao trânsito em julgado da sentença condenatória.**

**Art. 2º O fato de a propriedade estar registrada em nome de pessoa jurídica não impede sua expropriação.**

**Art. 3º A ação expropriatória de imóveis rurais e urbanos nos quais se verificar a exploração do trabalho escravo observará o disposto nesta Lei e, subsidiariamente, o disposto na Lei Processual Civil.**

**§1º O processo e julgamento da ação de que trata esta Lei são de competência da Justiça Federal Comum.**

**§2º Os processo referentes à ação de que trata esta Lei não correrão em segredo de justiça. [...] (COMISSÃO MISTA..., 2014b, p. 192 a 195).**

#### *2.4.4 A Remessa do PLS à CCJ e o Relatório do Senador Paulo Paim*

Retornando à tramitação, verifica-se que, em 27.11.2014, o Plenário aprovou o requerimento nº 901, determinando a remessa do projeto à CCJ para a apreciação. O projeto chegou a ser recebido na CCJ, mas, pelo menos até o dia 10.03.2015, ainda não tinha sido distribuído para análise, nem se tinha designado um relator.

Poucos dias depois, em 18.05.15, o Presidente do Senado, Renan Calheiros, determinou a juntada do Ofício nº 335/15-GAB, de 30.03.15, enviado pela Procuradoria-Geral do Trabalho, com manifestação sobre a matéria. O referido ofício está assinado pelo Procurador-Geral do Trabalho, Luís Antônio Camargo de Melo, e nele consta que

**[...] o Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, por decisão unânime, aprovada na 190ª Sessão ordinária, deliberou encaminhar à Vossa Excelência as razões de inconformismo deste órgão ao PLS nº 432/2013 [...] (PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO, 2015, p. 3).**

No ofício, a PGT reiterou posicionamento já externado na nota técnica produzida pela CONAETE, que já tinha sido encaminhada ao Senador Romero Jucá por meio do ofício nº

716/14-GB, em 02.06.2014, no qual essas instituições entenderam ser “[...] *a proposta de conceituação do trabalho em condições análogas à de escravo, pois a mesma já se encontra no art. 149 do Código Penal*”. (PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO, 2015).

De acordo com o citado ofício, com o qual se concorda integralmente, a PGT entendeu que o PLS 432/2013 “[...] *tenta redefinir o trabalho escravo em contornos confinados à idade média*.” (PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO, 2015).

O ofício em análise constitui importante suporte para a defesa sustentada neste trabalho, por isso vale a pena transcrever pequeno trecho do referido documento:

**Razões de ordem humanitária e econômica justificaram a alteração do Texto Maior, uma vez que o trabalho em situação análoga à escravidão também prejudica os empresários que cumprem a legislação trabalhista, sobrepujados pela concorrência desleal daqueles que não a observam. A expropriação elimina, dessa forma, a “premiação” de empregadores que, acintosamente, descumprem a lei. Trata-se de mais uma ferramenta à disposição do Poder Público, de valor inestimável, desde que assegurado o devido processo legal, com direito à ampla defesa e contraditório.**

**Conceituar o trabalho escravo, entretanto, não é tarefa fácil. Sabe-se que é a exploração que ultrapassa a divisa entre a dignidade e a indignidade do ser humano, mas tal divisa não é concreta. Quando pensamos em trabalho escravo, o sentido será variado, mas todos saberemos do que se trata.**

**Sabe como realmente identificamos a ocorrência do trabalho escravo? Quando flagramos situações de trabalho que fazem nosso estômago embrulhar; que nos fazem sentir a dor do outro em sua plenitude. No trabalho escravo, flagramos situações desumanizantes de indivíduos brutalizados, violados, tratados pior do que animais. Por isso a ameaça do retrocesso no conceito de trabalho escravo é reprimida. (PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO, 2015, p. 1-2).**

Um mês depois da juntada deste ofício (19.06.2015), o Presidente da CCJ, Senador José Maranhão, designou o Senador José Medeiros como relator da matéria. Já no dia 16.10.2015, o Presidente do Senado determina a juntada de outro ofício, este proveniente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Ofício nº 1.784/2015/SGM, de 10.07.2015).

Trata-se de ofício por meio do qual a ALMG encaminha ao Congresso Nacional cópia do Requerimento nº 1.109/2015, de autoria da Comissão de Segurança Pública, que foi aprovada em 01.07.2015.

Nesse requerimento, a citada Comissão faz pedido de providências para que sejam mantidas no PLS 432/2013 as condições degradantes e a jornada exaustiva de trabalho como situações caracterizadoras do trabalho escravo, tal como atualmente previsto no art. 149 do

Código Penal brasileiro, prevenindo-se, assim, a ocorrência de retrocesso de direitos sociais garantidos constitucionalmente. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2015).

Já quase no fim de 2015, em 09 de dezembro, aprovou-se o Requerimento nº 1401 apresentados pelos líderes do Senado, que solicitaram urgência na tramitação da matéria, que foi incluída na ordem do dia da sessão deliberativa ordinária de 10.12.2015. Apesar disso, a matéria não foi apreciada no ano de 2015, sendo incluída na pauta da sessão deliberativa ordinária de 02.02.2016.

Todavia, além do projeto não ter sido apreciado na data acima, foi aprovado o Requerimento de nº 11, de iniciativa das lideranças (senador Cristovam Buarque e outros), que solicitaram a extinção da urgência da referida matéria, para que elas fossem encaminhadas a algumas comissões.

Seguindo com a análise da tramitação, observa-se que, em 26.02.2016, foi designado outro relator da matéria na CCJ, o Senador Paulo Paim. O Projeto ficou no gabinete desse parlamentar durante quase um ano, até que, em 16.02.2017, o mesmo apresentou seu relatório, com voto favorável ao Projeto e às Emendas de Plenário nºs 1 a 8, 11 a 13, 15 a 23, 25 a 27, 29 a 32, 34, 36 a 38, 40 a 43, 45 a 48, 50 a 53, na forma de um projeto substitutivo, e com voto contrário às Emendas de Plenário nºs 9, 10, 14, 24, 28, 33, 35, 39, 44, 49, 54 e 55.

É possível verificar, nesse relatório, que o Senador Paulo Paim divergiu do Parecer nº 38/2014, pois entendeu que a jornada exaustiva e as condições degradantes deveriam integrar o conceito de trabalho escravo. Vale transcrever os fundamentos apresentados no citado relatório:

**Quanto às Emendas nº 2, 4, 8, 12, 20, 27, 34, 40, 42 e 51, que acrescentam novos elementos ao conceito de trabalho em condições análogas à de escravo, seu acolhimento é medida que se impõe. Isso porque, na forma como descrito no PLS nº 432, de 2013, o referido trabalho somente restará caracterizado quando for forçado ou restringir a liberdade de locomoção do trabalhador, o que, até mesmo do ponto de vista histórico, não reflete nem apreende o que seja o fenômeno do trabalho escravo. Afinal, desde o seu surgimento, a escravidão não diz respeito, necessariamente, ao aprisionamento, mas à apropriação do ser humano pelo seu semelhante, suprimindo a sua autonomia, autodeterminação e livre-arbítrio. Escravidão implica, em essência, negação da condição de sujeito de direitos e de igual em dignidade da vítima. Portanto, a restrição da liberdade de locomoção não se revela o único, nem o mais essencial, atributo para caracterização do trabalho em condições análogas à de escravo, porque não esgota o rol de comportamentos passíveis de retirar a dignidade inerente ao trabalho e à condição humana. É inegável que persiste no Brasil uma realidade cruel e pungente: trabalhadores que não dispõem de instalações sanitárias, de acesso a água potável, de local para preparar ou sequer tomar suas refeições,**

de equipamentos mínimos de proteção em face de riscos laborais graves, de um mínimo de condições adequadas ao repouso, ainda mais quando se reside no local da prestação dos serviços. Isso sem falar no pagamento de salários inferiores ao mínimo legal, nos constantes assédios morais e sexuais experimentados pelo prestador dos serviços, dentre outras violações graves e intensas que merecem repúdio por parte do Estado e que, combinadas, representam a negação e a subtração da dignidade da pessoa humana. Este tipo de prática lesiva à dignidade humana se evidencia, à guisa de exemplo, quando o trabalhador é tratado tal como bicho, seja na utilização do mato para realizar suas necessidades fisiológicas, seja no consumo da água contaminada de córregos, seja no alojamento em barracos de lona precários e isolados, seja, ainda, no compartilhamento de currais com os animais: verdadeiras senzalas contemporâneas que retiram do trabalhador seu bem mais precioso, sua condição humana. Não é por acaso que o crime previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro (CP) estabelece quatro principais hipóteses de tipificação: i) o trabalho forçado; ii) as jornadas exaustivas; iii) as condições degradantes; iv) e a restrição de locomoção em razão de dívida. Ao defini-las, o Brasil reconheceu a essência da escravidão inerente a sua memória histórica, como uma restrição da liberdade enquanto autodeterminação e livre-arbítrio, e não enquanto mero direito de locomoção. Com isso, o País acolheu a perspectiva de que o valor fundamental violado com este tipo de prática é a dignidade da pessoa humana, dando o correto enquadramento ao fenômeno. (COMISSÃO..., 2017, p. 6-11).

Além da justificativa, o relatório também propõe a especificação do conteúdo das condições degradantes de trabalho, para lhe proporcionar mais concretude, clareza e segurança jurídica. Diante disso, a CCJ apresentou projeto substitutivo ao PLS 432/2013, cujos principais pontos estão no seguinte trecho:

#### **EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 432, DE 2013**

**Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho em condições análogas à de escravo e dá outras providências.**

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º As propriedades rurais e urbanas em que for identificada a exploração de trabalho em condições análogas à de 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, conforme o art. 243 da Constituição Federal.**

**§ 1º A expropriação somente poderá ocorrer pela via judicial, e fica condicionada ao prévio trânsito em julgado de sentença condenatória por exploração de trabalho em condições análogas à de escravo.**

**§ 2º Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência da exploração de trabalho em condições análogas às de escravo será confiscado e se reverterá ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.**

**Art. 2º** Para fins desta Lei, considera-se trabalho em condições análogas à de escravo:

- I** – a submissão a trabalho forçado, exigido sob ameaça de punição, com uso de coação ou com restrição da liberdade pessoal;
- II** – o isolamento geográfico ou 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;
- IV** – a restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto;
- V** – a submissão a condições degradantes de trabalho, consistentes em violações aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador que impliquem privação e negação do reconhecimento de sua dignidade;
- VI** – a sujeição a jornada exaustiva, entendida como aquela que, por sua intensidade ou extrapolação não eventual com prejuízo ao descanso e convívio social e familiar, cause sobrecargas físicas e mentais incompatíveis com a capacidade psicofisiológica do trabalhador, expondo-o a elevado risco para a saúde ou de ocorrência de acidente do trabalho.

**§ 1º** Considera-se trabalho em condições degradantes, na forma do inciso V deste artigo, a conjugação de, no mínimo, três das seguintes situações, dentre outras a elas equiparáveis:

- I** – a impossibilidade de acesso à água potável ao longo da jornada de trabalho ou nos períodos de descanso, seja pela simples ausência de água, pela disponibilização de fontes impróprias para consumo ou sujeitas a contaminação, ou seja pela não adoção de métodos e recipientes de captação e armazenamento que a protejam de contaminação;
- II** – a não disponibilização de instalações sanitárias ou a impossibilidade de sua utilização em condições higiênicas ou de preservação da privacidade;
- III** – a não disponibilização de alojamento ou de moradia familiar, quando o seu fornecimento for obrigatório, ou a disponibilização de alojamento ou de moradia familiar impróprios, ferindo condições mínimas de segurança, vedação, higiene, privacidade e descanso;
- IV** – a não disponibilização de locais adequados para armazenagem de alimento, bem como para preparo e tomada de refeições, em condições de higiene e conforto, quando houver seu consumo no local de trabalho ou nas áreas de vivência;
- V** – a moradia coletiva de famílias, entre si ou com terceiros, ou o alojamento coletivo de homens e mulheres;
- VI** – o estabelecimento de sistemas remuneratórios que resultem no pagamento de salário base inferior ao mínimo legal, por adotarem valores irrisórios pelo tempo de trabalho ou por unidade de produção, ou, ainda, por transferirem ilegalmente os ônus e riscos da atividade econômica ao trabalhador;
- VII** - o pagamento de remuneração com álcool ou outras drogas nocivas;
- VIII** – a ausência de avaliação dos riscos acompanhada da efetiva adoção de medidas para sua eliminação ou neutralização, quando a atividade ou o meio ambiente laborais apresentarem riscos graves para a saúde e segurança do trabalhador;
- IX** – a agressão física ou psicológica, ou assédio sexual, perpetrados por superior hierárquico.

**§ 2º** A superlotação do alojamento ou moradia familiar, quando impedir o seu uso nas condições mínimas indicadas no inciso III do § 1º deste artigo, os torna impróprios.

**Art. 3º** A expropriação de que trata esta lei prevalecerá sobre direitos reais de garantia.

**Art. 4º O proprietário não poderá alegar desconhecimento da exploração de trabalho escravo por seus prepostos, dirigentes ou administradores.**

[...]

**Art. 6º Não será objeto de expropriação a propriedade rural e urbana alugada ou arrendada pelo proprietário.**

**Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos casos em que qualquer dos proprietários, diretamente ou através de seus prepostos, dirigentes ou administradores, tenha:**

**a) tomado conhecimento e se omitido em relação às condutas que caracterizam a exploração de trabalho análogo ao de escravo em sua propriedade;**

**b) auferido benefício econômico, direto ou indireto, em razão de negócio jurídico que não o estritamente advindo de eventual remuneração pela cessão da posse do imóvel. (COMISSÃO..., 2017, p. 14-17).**

O projeto da CCJ tem a vantagem de incluir as figuras da jornada exaustiva e das condições degradantes de trabalho no núcleo do tipo legal. Porém, ele retrocede em relação ao projeto substitutivo que tinha sido aprovado pela Comissão Mista porque o §1º do art. 1º cria vinculação absoluta entre a ação expropriatória e a ação penal, já que o confisco de bens somente poderia ocorrer depois do trânsito em julgado da ação penal.

Para este autor, este parágrafo deve ser suprimido, pois, como se verá no Capítulo 5, a regra no direito brasileiro é a independência entre as esferas civil e penal, de forma que ambas as ações – a penal e a confiscatória – podem ser propostas de forma autônoma.

Ora, a pena de expropriação foi criada não apenas para incluir mais uma sanção aos autores do crime, mas sim por causa da inefetividade do processo penal brasileiro. Então não faz qualquer sentido vincular as jurisdições.

Outro retrocesso está estampado no artigo 6º, que condiciona a responsabilidade do proprietário à comprovação de que ele agiu com culpa ou recebeu algum tipo de vantagem com a prática do ilícito.

Como se verá no Capítulo 5, o dispositivo é falho, primeiro por não dizer de quem seria o ônus probatório, e segundo porque a responsabilidade do proprietário não subjetiva, como se propõe, mas sim objetiva, pois não há que se permitir discussão de culpa na ação expropriatória.

#### 2.4.5 O Arquivamento do PLS 432/2013

Com a juntada do relatório, a matéria estava pronta para a pauta da CCJ, porém, em 30.03.2017, foi juntado requerimento do senador Romero Jucá, para que fosse promovida a tramitação conjunta do PLS 432/2013 com o Projeto de Lei da Câmara nº 169, de 2009.<sup>40</sup> Esse Requerimento recebeu o nº 213/2017 e foi encaminhado para publicação em 04.04.2017. Diante disso, o projeto ficou estagnado, aguardando a inclusão em ordem do dia para apreciação.

Verificou-se, portanto, outro longo período de inércia, sendo que, no dia 15.09.17, foi juntado aos autos do PLS 432/2013 cópia do Ofício-Circular nº 21/2017/GAB-SEPP-IR-MJ, do Ministério dos Direitos Humanos, assim como da cópia da respectiva carta resposta, encaminhada pelo Presidente do Senado Federal, Senador Eunício Oliveira.

Compulsando tais documentos, verificou-se que se trata de ofício assinado pela Ministra de Estado de Direitos Humanos, Luislinda Dias de Valois Santos, pelo qual esta relata que a ANAMATRA e outros diversos órgãos<sup>41</sup> pediram apoio político para a apreciação dos Projetos de Lei 169/2009 e 432/2013 e sobretudo para a defesa da definição legal do trabalho em condições análogas à de escravo. (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2017).

Nessa carta, os mencionados órgãos advertiram que, por força do disposto no artigo 260 do Regimento Interno do Senado<sup>42</sup>, se fosse aprovado o requerimento de tramitação conjunta do PL 169/2009 e do PLS 432/2013, terá precedência o projeto da Câmara sobre o do Senado. Por esse e outros motivos, os mencionados órgãos pediram à Ministra de Estado de Direitos Humanos que fosse articulada junto à base parlamentar governista posição favorável ao relatório apresentado pelo Senador Paulo Paim no PLS 432/2013.

---

<sup>40</sup> De acordo com a sua Ementa, o PL 169/2009, de iniciativa do Deputado Federal Walter Pinheiro, dispõe sobre a proibição de entidades brasileiras ou sediadas em território nacional estabelecerem contratos com empresas que explorem trabalho degradante em outros países. Informação disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93110>>. Acesso em 04 jun. 2018.

<sup>41</sup> Os órgãos que se dirigiram ao Ministério dos Direitos Humanos para pedir apoio político foram a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), a Comissão Pastoral da Terra (CPF), a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a ONG Repórter Brasil e o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho.

<sup>42</sup> Art. 260. Na tramitação em conjunto, serão obedecidas as seguintes normas:

I - ao processo do projeto que deva ter precedência serão apensos, sem incorporações, os dos demais;

II - terá precedência:

a) o projeto da Câmara sobre o do Senado;

b) o mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa; (BRASIL, 2015a).

Porém, apesar do esforço das diversas entidades citadas, o Requerimento nº 213/2017 foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 15.03.2018, sendo determinada a tramitação conjunta do PLS 432/2013 e do PL nº 169/2009. Depois disso, ambos os projetos foram remetidos, em 16/08/2018, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa para a designação de relator.

Como se pode notar, o PLS 432/2013 ficou engavetado nos escaninhos do Senado Federal, e não há qualquer perspectiva de aprovação da matéria em curto prazo. Tais fatos corroboram a afirmação feita pelo Senador Roberto Requião, ao tempo em que a PEC 57-A/1999 ainda estava em tramitação, no sentido de que o legislador optou por relegar para as “calendas gregas” a regulamentação da matéria.

Mas o pior ainda estava por vir, pois, no dia 21 de dezembro de 2018, o PLS 432/2013 simplesmente foi arquivado, nos termos do §1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF):

**Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:**

- I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas;**
- II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos;**
- III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato;**
- IV - as com parecer favorável das comissões;**
- V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);**
- VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52);**
- VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001).**

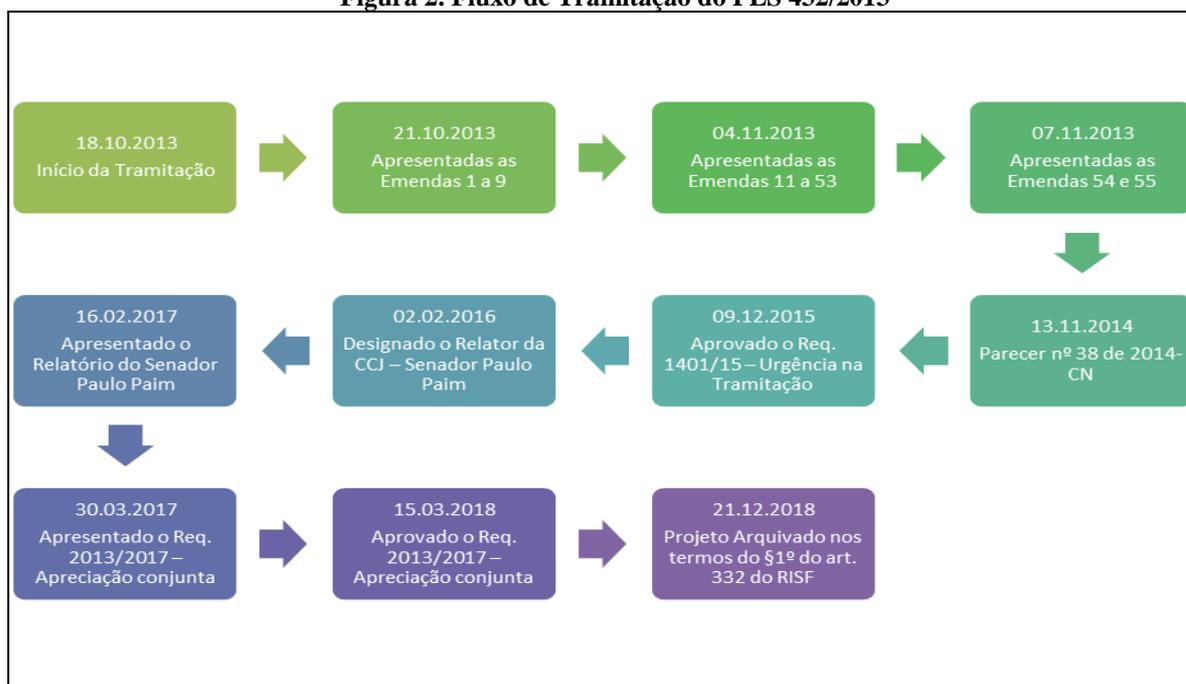
**§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.**

**§ 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente. (BRASIL, 2015a).**

Assim, por tudo o que se viu até aqui, a conclusão não pode ser outra: o governo simplesmente não quer regulamentar a norma do artigo 243 da CR/88, o que representa outro entrave à aplicação da regra objeto desta pesquisa.

Feito o exame da tramitação do PLS 432/2013, este autor elaborou outro esquema para facilitar a compreensão do fluxo da tramitação do projeto, que contempla os momentos mais importantes do processo:

**Figura 2. Fluxo de Tramitação do PLS 432/2013**



**Fonte: Elaborado pelo Autor.**

## 2.5 Notas Conclusivas

De tudo o que foi examinado na tramitação da PEC nº 57/99 e do PLS 432/2013 é possível extrair alguns pontos mais importantes que foram abordados e serão desenvolvidos ao longo deste trabalho.

- 1) A primeira crítica que deve ser colocada é que o governo brasileiro levou quase 15 (quinze) anos para aprovar a EC nº 81/2014. Ora, se a aprovação da PEC, em si, levou tanto tempo, por que submeter ao Poder Legislativo, novamente, a aprovação de outra proposta de lei para criar conceitos e procedimentos que geram

e vão gerar sempre longos e longos anos de debate? A legislação vigente já não oferece as respostas que a sociedade brasileira precisa? Essas questões serão desenvolvidas nos capítulos 3 e 4, quando este autor apresentará os inúmeros tratados que o Brasil firmou perante a comunidade internacional e defenderá a necessidade da manutenção da coerência e da obrigação que o país tem de observar esses compromissos;

- 2) O estudo realizado nesse capítulo também serviu para confirmar aquilo que foi dito no exame da propriedade e da sua função social, pois a grande dificuldade de se aplicar uma regra como a do artigo 243 da CR/88 é a resistência oferecida por parte dos grandes proprietários de terras. Basta lembrar, aqui, dos objetivos que justificaram a Lei de Terras, de 1850, pois a elite latifundiária da época, receosa com a abolição da escravidão e a consequente redução de “braços” para acabrunhar a “indústria”, aprovou lei que elevou artificialmente o preço das terras do país, para garantir que não lhes faltasse mão de obra para a execução dos trabalhos. Essa é a realidade: a propriedade como instrumento de exploração dos seres humanos. Nesse ponto, também é oportuno lembrar a fala do parlamentar Ronaldo Caiado, que disse à imprensa que melhor seria estabelecer penas perpétuas do que se privar a pessoa do direito de propriedade. Esse pensamento mostra-se nitidamente preso ao paradigma individualista do século XVIII e XIX, em que o ter tinha mais valor do que o ser. Porém, hoje, com essa resistência à aplicação da pena do artigo 243, parecer que as coisas não mudaram muito;
- 3) Outro aspecto importante examinado neste Capítulo 2 foi a identificação do momento histórico em que se procedeu à inclusão, no texto da PEC 57/99, da expressão “nos termos da lei”, que, para alguns juristas, caracterizaria a norma como de eficácia limitada, nos termos da classificação de José Afonso da Silva. Essa questão também será objeto de críticas, e este autor buscará rechaçar esse ponto de vista com base nos pressupostos da concepção de direito como integridade de Ronald Dworkin. Aqui já se pode adiantar que o principal erro do jurista que sustenta a tese da eficácia limitada é que ele interpreta a norma a partir do seu texto, ignorando o contexto histórico, político, econômico e social em que ela foi aprovada;
- 4) Já no que tange ao PLS 432/2013, ficou nítido que não houve vontade política para se aprovar a proposta, certamente porque ela não atende aos interesses políticos dos grandes proprietários de terras do Brasil. No caso, o principal entrave para a

aprovação da lei refere-se ao núcleo central da figura típica, pois parte dos congressistas entendem que a norma deve incluir a jornada exaustiva e o trabalho degradante, enquanto outra parte dos parlamentares, pertencentes a uma ala mais conservadora, entendem que isso não deve acontecer;

- 5) Por fim, é preciso destacar que a última versão do PLS 432/2013, elaborada pela CCJ, demonstra evolução ao propor a inclusão das mencionadas elementares no núcleo da figura típica. Porém, a versão proposta pela CCJ retrocede ao criar subordinação absoluta entre as esferas cível e penal e ao estabelecer que a responsabilidade do proprietário do imóvel é subjetiva. No Capítulo 5, essas questões serão retomadas, e este autor apresentará quais seriam as regras mais adequadas a serem observadas nos casos concretos.

### 3 O COMBATE À ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA

O objetivo deste Capítulo 3 é o de examinar a história da política brasileira de combate ao trabalho escravo contemporâneo no contexto externo (internacional) e interno, o que será importante para a compreensão da concepção de direito como integridade (marco teórico), já que a sequência histórica e coerente de decisões tomadas no passado e os princípios compartilhados por certa comunidade política são extremamente importantes para fundamentar as novas decisões a serem proferidas pelo judiciário, especialmente nos casos mais difíceis.

Sendo assim, o leitor observará que a história brasileira de combate à escravidão contemporânea revela uma sequência coerente de atos jurídicos que foram praticados ao longo de séculos, de modo que a aplicação plena e imediata da norma do artigo 243 da CR/88, pelos tribunais brasileiros, seria uma exigência de respeito aos vários compromissos firmados e aos princípios que nortearam a criação da pena de confisco pela prática do trabalho escravo, como a função social da propriedade.

#### 3.1 O Trabalho Escravo no Brasil no Período Colonial e Imperial

Etimologicamente, a palavra escravo advém de uma referência aos povos eslavos (do latim: *slavus*; em grego: *skábos*; no inglês: *slave*) que, “[...] *vencidos em guerras contra os germânicos tinham sua vida poupada em troca de se tornarem propriedade do vencedor.*” A expressão surgiu por volta do Século IX na Europa. (NOGUEIRA et al. 2014, p. 2).

Assim, de uma forma geral, o regime de escravidão era um meio de exploração do trabalho humano inerente ao sistema econômico vigente na Grécia, Roma e Egito, na antiguidade. Em termos jurídicos, o escravo era considerado objeto de direito e dedicava-se às tarefas braçais mais árduas, consideradas indignas ao cidadão livre (GARCIA, 2012), vindo daí o conceito de Aristóteles, de que o escravo era uma propriedade com alma (FIGUEIRA, 2004).

Trata-se, pois, de uma prática existente desde 9.000 a.C, quando, em razão de uma revolução agrícola, surgiu o interesse dos povos pela exploração das pessoas que perdiam as guerras. De acordo com Nogueira e outros (2014, p. 1), “[...] *antes, o derrotado em conflitos*

*era libertado ou morto, pois representava apenas uma boca para a coletividade nômade alimentar.”.*

Já no Brasil a escravidão se iniciou em meados do século XVI, juntamente com o movimento de colonização. Suas características eram o trabalho forçado, não remunerado e em condições desumanas de nativos, africanos e prisioneiros, que eram considerados mercadorias (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

A partir de então, tiveram início as relações autoritárias de poder, fundadas no coronelismo, assim como a estrutura agrária baseada no latifúndio, que deixaram sequelas até os dias atuais (NOGUEIRA et al. 2014), como foi examinado no tópico 2.2.2.

A comercialização de pessoas se mostrou que era negócio extremamente vantajoso e, no período colonial, justificava-se para o enriquecimento da metrópole. Naquele contexto, o trabalho escravo era utilizado na exploração do pau-brasil, na cafeicultura, na extração de minérios, na agricultura canavieira, na pecuária, dentre outras atividades (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

Trabalhavam adultos, crianças, idosos e doentes, sem qualquer distinção. Além de serem vítimas de abuso sexual, os escravos eram diuturnamente vigiados, agredidos e aprisionados pelos capatazes.

Para ilustrar o tipo de violência à qual os escravos se sujeitavam, vale transcrever o trecho da obra de Luiz Koshiha e Denise Manzi F. Pereira:

**Os castigos corporais são comuns, permitidos por lei e com a permissão da Igreja. As Ordenações Filipinas sancionam a morte e mutilação dos negros como também o açoite. Segundo um regimento de 1633 o castigo é realizado por etapas: depois de bem açoitado, o senhor mandará picar o escravo com navalha ou faca que corte bem e dar-lhe com sal, sumo de limão e urina e o meterá alguns dias na corrente, e sendo fêmea, será açoitada à guisa de baioneta dentro de casa com o mesmo açoite. Outros castigos também são utilizados: retalhamento dos fundilhos com faca e cauterização das fendas com cera quente; chicote em tripas de couro duro; a palmatória, uma argola de madeira parecida com uma mão para golpear as mãos dos escravos; o pelourinho, onde se dá o açoite: o escravo fica com as mãos presas ao alto e recebe lombadas de acordo com a infração cometida. ([1996?], p. 34).**

Para enfrentar esta situação, os trabalhadores explorados se uniam para oferecer alguma resistência, que se manifestava principalmente pela formação dos quilombos.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Os quilombos eram aldeamentos de negros que fugiam dos latifúndios, passando a viver comunitariamente. O maior e mais duradouro foi o quilombo dos Palmares, surgido em 1630 em Alagoas, estendendo-se numa área de

Assim, devido à grande proporção tomada por este movimento de resistência, a sociedade foi forçada a repensar as relações de trabalho até então predominantes (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

Mas o grande fator que determinou o início do processo abolicionista não foi tanto esse movimento de resistência, muito menos razões de ordem humanitárias. Esse processo começou devido a fatores econômicos, pois havia o interesse do império britânico “[...] *na generalização de seu novo modelo capitalista, a pressupor o aparecimento de uma classe assalariada.*” (NOGUEIRA et al. 2014, p. 2). Justamente por isso, a Inglaterra exercia forte pressão para o fim do tráfico negreiro (PALO NETO, 2008).

Para levar adiante esse propósito, foram implantadas, paulatinamente, no Brasil e em outros países pelo mundo, inúmeras medidas com vistas à erradicação do trabalho escravo, “[...] *por meio da promulgação de leis, tratados e acordos internacionais, frutos de debates e discussões que se arrastam até o presente século.*” (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007, p. 55).

No plano internacional, foi elaborado um primeiro documento, em 1810, entre o Império do Brasil e a Inglaterra<sup>44</sup>, outro em 1815, com participação do Congresso de Viena<sup>45</sup>, outro em 1826<sup>46</sup>, e mais um em 1827, que “[...] *previa o fim tráfico de escravo após três anos.*” (PALO NETO, 2008, p. 37).

De acordo com a literatura consultada nesta pesquisa, o Brasil simplesmente descumpriu todos esses acordos, e diante da pressão vinda principalmente da Inglaterra, foi publicada, em 07 de novembro 1831, a chamada Lei Diogo Feijó, que ratificava a proibição do tráfico e estabelecia que todos os escravos que entrassem no território, ou nos portos brasileiros, vindos de fora, ficariam livres. Tratava-se, segundo Palo Neto (2008), de lei para inglês ver, pois ela também não foi cumprida.

27 mil quilômetros quadrados até Pernambuco. Desenvolveu-se através do artesanato e do cultivo do milho, feijão, mandioca, banana e cana-de-açúcar, além do comércio com aldeias vizinhas. (KOSHIBA; PEREIRA, [1996?]).

<sup>44</sup> O Tratado de Cooperação e Amizade, pelo qual o monarca lusitano, Dom João VI, em troca da proteção recebida pelos ingleses contra a ameaça das tropas napoleônicas, veio para o Brasil e aqui baixou um decreto, determinando a abertura dos portos às “nações amigas”. Este tratado favoreceu os ingleses, pois lhes garantiu um grande mercado para escoar suas manufaturas (SOUZA, 2018).

<sup>45</sup> Este tratado “[...] *marcou o fim das guerras napoleônicas e estabeleceu um novo sistema multilateral de cooperação política e econômica na Europa, além de ter agregado novos princípios [...], como a proibição do tráfico de negros, a liberdade irrestrita de navegação nos rios internacionais da região e as primeiras regras do protocolo diplomático.* (MAZZUOLI, 2014, p. 73). Já quanto ao conteúdo do acordo assumido pelo Brasil, em 1815, Palo Neto (2008, p. 83) informa que “[...] *o tratado assinado em 22 de janeiro de 1815 proibia que aportassem em terras brasileiras os navios negreiros provenientes das partes da costa africana que ficassem ao norte da linha do Equador.*”

<sup>46</sup> Segundo Palo Neto (2008, p. 86), por este acordo “[...] *o Império do Brasil e o governo britânico estenderam a proibição do tráfico a todos os navios negreiros vindos da África.*”

A primeira medida que foi efetivamente implantada pelas autoridades brasileiras foi a Lei Eusébio de Queiroz, de 1850, que previa o fim do tráfico negreiro, isso por causa da pressão provocada pelo chamado “*Bill Aberdeen*”, uma sanção jurídica imposta pela Câmara dos Lordes inglesa, que autorizava a marinha britânica a abordar, e se necessário, afundar navios que levassem escravos (PALO NETO, 2008).

O autor citado conta maiores detalhes dos acontecimentos que justificaram esta medida:

**[...] diante do não cumprimento dos tratados pelo Império e com a alegação de que era impossível fiscalizar todo o nosso litoral, o governo britânico propôs novos acordos que autorizavam a sua marinha a apreender em águas internacionais navios de bandeira brasileira utilizados no tráfico e, em 1845, a Câmara dos Lordes aprovou a *Bill Aberdeen*, que autorizava a marinha inglesa a afundar os navios que transportavam escravos como se fossem navios piratas. Essa lei baseava-se em acordos internacionais assinados e foi motivada pelo constante descumprimento dos acordos relativos ao tráfico de escravos por parte do governo brasileiro. (PALO NETO, 2008, p. 87).**

Tempos depois, em 1871, foi promulgada a Lei do Ventre Livre, que previa que as crianças nascidas após aquela data não seriam escravizadas e, em 1885 promulgou-se a Lei dos Sexagenários.

Finalmente, em 13 de maio 1888, sobreveio a Lei 3.353 – a conhecida Lei de Abolição da Escravatura (Lei Áurea)<sup>47</sup>. (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007). Mesmo assim, o Brasil foi o último país americano a libertar os escravos. (PEREIRA, 2014).

### **3.2 A Escravidão Contemporânea no Brasil**

Como visto, o Brasil utilizou a mão de obra escrava de modo institucional até 1888, porém, mesmo após os processos de abolição formal da escravidão, ocorridos entre os séculos XVIII e XIX, em diversos países, esta forma de exploração do ser humano encontrou meios de se perpetuar, mas sob outra roupagem (PEREIRA, 2014).

---

<sup>47</sup> Com isso, “[...] o império perdeu o apoio da classe conservadora (os “saquaremas”), um dos seus pilares de sustentação política, sendo sintomático que, em 1889, um ano após a Lei Áurea, é proclamada a República.” (NOGUEIRA et al. 2014, p. 2).

No Brasil, especificamente, defende-se a existência de um trabalho escravo contemporâneo que pode ser descrito da seguinte forma:

**Não existem mais correntes, senzalas ou açoites, como nos tempos do império. O trabalho escravo contemporâneo se caracteriza por ameaças de morte, castigos físicos, dívidas que impedem o livre exercício do ir e vir, alojamentos sem rede de esgoto ou iluminação, sem armários ou camas, jornadas que ultrapassam 12 horas por dia, sem alimentação ou água potável, falta de equipamentos de proteção, promessas não cumpridas. “Apesar de os açoites terem sido deixados de lado, pelo menos na maioria das vezes, a supressão da dignidade humana continua sendo feita com maestria, na área rural ou nos grandes centros urbanos [...]” (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2014).**

Nesse contexto, Rocha e Góis esclarecem que “[...] *nunca deixou de existir o trabalho escravo no Brasil: o que houve, foi que essa forma de exploração, ao longo de anos, adquiriu novos formatos.*” (2011, p. 254).

Nessa mesma linha, Nogueira e outros (2014) afirmam que a lei áurea não foi, jamais, a redenção da escravidão no Brasil, pois em suas terras ainda permanece existindo outro tipo de escravidão. A mesma ideia é defendida por Palo Neto (2008, p. 40), para o qual “[...] *não obstante a existência de leis proibindo essa prática, a escravidão ainda é uma realidade neste país.*”.

Ainda de acordo o mencionado autor, essa nova forma de escravidão vem sendo denunciada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) desde a década de 1970<sup>48</sup>, “[...] *mas as ações efetivas só passaram a ser realizadas nos anos 1990, quando o governo brasileiro admitiu a existência do problema perante a comunidade internacional*” (PALO NETO, 2008, p. 41). Diante dessa realidade, Brito Filho assevera que, no Brasil, nós (2018, p. 81):

**[...] Convivemos, com total abundância, com todas as formas listadas de superexploração do trabalho. O trabalho em condições análogas às de escravo é tão disseminado que escapa até da pobre zona rural do Norte do País, onde seria até previsível, dada a situação de miséria e de abandono da Região, para cravar hipóteses de ocorrência na cidade de São Paulo, município que é o coração da riqueza brasileira.**

---

<sup>48</sup> Vito Paulo Neto (2008, p. 40-41) ainda conta que “[o]s primeiros relatos sobre a escravidão contemporânea no Brasil foram feitos por D. Pedro Casaldáliga (Bispo da Prelazia de São Félix do Araguaia desde 1971) que em outubro de 1972 publicou um relatório com o título “Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social”, onde denunciava as condições encontradas na região e permanece nessa luta até os dias de hoje”.

O pior é que os números e as estatísticas levantados no decorrer deste trabalho confirmam tal realidade. Nesse sentido, Andrew Cockburn (2003?), em pesquisa realizada no ano de 2003, afirmou que o trabalho escravo contemporâneo é prática que atinge cerca de 27 milhões de homens, mulheres e crianças que, tratados como propriedade<sup>49</sup>, vivem confinados ou presos, e são forçados a trabalhar, sob pena de sofrerem atos violentos.

Ademais, conforme dados expostos pela Fundação Walk Free, “[...] *o Brasil possui aproximadamente 200 mil pessoas em situação análoga à de escravidão.*” (MÔNEGO; MÔNEGO, 2014, p. 27). Apenas no período compreendido entre janeiro e julho, de 2007, 112 fazendas foram fiscalizadas e 3.296 trabalhadores foram libertados. Além disso, “[...] *o pagamento das indenizações atingiu o montante de R\$ 4.039.755,96 (quatro milhões trinta e nove mil e setecentos e cinquenta e cinco reais e noventa e seis centavos).*” (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007, p. 65).

Já em 2014, no Estado de São Paulo, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE-SP), resgatou

**[...] imigrantes haitianos e bolivianos que trabalhavam jornadas de até 15 horas por dia em uma confecção, e que, em seguida, eram conduzidos a alojamentos com condições degradantes instalados no próprio ambiente da dita confecção. (CARNEIRO, 2014, p. 24).**

Nesse mesmo ano, o MPU informa que foram instaurados “[...] *1.744 procedimentos judiciais e extrajudiciais para apurar práticas relacionadas à escravidão contemporânea.*” (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2014).<sup>50</sup> No ano seguinte, a ONG Repórter Brasil fez um levantamento e apurou que,

<sup>49</sup> Em pesquisa divulgada em 2012, a OIT informou que este número seria de 21 milhões. Informação disponível em: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_243201/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_243201/lang--en/index.htm). Acesso em 15 mar. 2018.

<sup>50</sup> O estudo mostra, ainda, que, nos últimos quatro anos, o Estado com o maior número de ações penais e investigações relacionadas ao crime de redução à condição análoga à de escravo é o Pará, com 597 casos registrados, seguido por São Paulo (498) e por Minas Gerais (427). Com relação ao crime de frustração de direitos assegurados por lei trabalhista, São Paulo tem o maior número de casos registrados (1.044). No que se refere ao aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional, São Paulo lidera o ranking nacional (63).

[...] no período compreendido entre 1995 e 2015, 49.816<sup>51</sup> pessoas foram libertadas da escravidão, em decorrência de operações de fiscalização realizadas de maneira conjunta pelo Ministério Público, Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. (REDE SUSTENTABILIDADE, 2017).

Por tudo isso, a OIT vinha constantemente elogiando o Brasil, pelo “[...] *seu exemplo, para a comunidade internacional, de um país fortemente comprometido com o enfrentamento da escravidão contemporânea.*” (PEREIRA, 2014).

Porém, apesar dos avanços conquistados ao longo dos últimos anos, ainda há muito trabalho a ser feito, pois a OIT, no ano de 2014, apresentou relatório de pesquisas sobre trabalho forçado, indicando lucro de U\$ 150 bilhões no mundo com essa prática espúria. (PEREIRA, 2014).<sup>52</sup>

Já mais recentemente, no ano de 2016, em Minas Gerais, “[...] *quase 900 trabalhadores foram resgatados em situação análoga à escravidão, com resultado de 115 ações fiscais, realizadas por auditores fiscais do Ministério do Trabalho.*”. (HADDAD; MIRÁGLIA, 2018, p. 11).

Segundo Haddad e Mirágliã (2018), o Estado de Minas Gerais foi o recordista nas fiscalizações realizadas em 2016, pois foram identificadas 328 pessoas em situação semelhante à de escravos. Os citados autores ainda apuraram que, de 2004 a 2017, 3.400 trabalhadores teriam sido resgatados da condição de trabalho escravo no mesmo Estado de Minas Gerais.

Ainda com base em estatísticas mais atuais, também foi apurado que, em 2016, 40 milhões de pessoas ao redor do mundo são vítimas das novas formas de escravidão. Esses números foram divulgados pela Pontifícia Academia de Ciências Sociais do Vaticano. (HADDAD; MIRÁGLIA, 2018).<sup>53</sup>

É possível, portanto, identificar duas formas de escravidão no Brasil: a contemporânea, também conhecida como trabalho em condições análogas à de escravo, tema objeto deste estudo, e aquela que foi explorada no Brasil colonial e imperial.

No momento oportuno será feita a análise do preciso significado de trabalho em condições análogas à de escravo, que compreende o trabalho forçado, a jornada exaustiva, o

---

<sup>51</sup> Os números foram obtidos em: <<http://reporterbrasil.org.br/dados/trabalhoescravo/>>. Acesso em 15 mar. 2018.

<sup>52</sup> O autor consultado obteve as informações em: <[www.conjur.com.br/2014-mai-21/empresas-lucram-us-150-bilhoes-ano-trabalhoforcado](http://www.conjur.com.br/2014-mai-21/empresas-lucram-us-150-bilhoes-ano-trabalhoforcado)>. Acesso em 08 nov. 2018.

<sup>53</sup> Para maiores informações, conferir em: <<http://www.pass.va/content/scienze-sociali/en/events/2014-18/judgessummit.html>>. Acesso em 15 mar. 2018.

trabalho degradante, a servidão por dívidas, dentre outras.

Ademais, como o leitor irá perceber ao longo do texto, na maioria das vezes, optou-se por se utilizar a expressão “trabalho escravo contemporâneo”, mas às vezes, para evitar repetição, utilizou-se o recurso da sinonímia, quando se usou, por exemplo, a expressão “trabalho análogo ao de escravo”, ou até mesmo os termos “trabalho escravo”.

Em resumo, adotou-se, aqui, a mesma orientação do autor Cícero Rufino Pereira (2014, p. 4):

**A denominação adequada, para o fenômeno ora estudado, é “trabalho em condição análoga à de escravo”, pois o art. 149 do CP brasileiro tipifica este crime. Tudo porque, desde a assinatura da Lei Áurea, Lei 3.353 de 13.05.1888 não existe mais, juridicamente, o trabalho escravo e sim a condição análoga à de escravo, já que a referida lei extinguiu tal figura do mundo jurídico brasileiro. De qualquer forma, pode-se denominar o fenômeno ora em estudo de forma mais reduzida, ou seja, trabalho escravo. Estar-se-á utilizando de uma redução da expressão mais ampla utilizada pela lei (BRITO FILHO, 2004, p. 73), tendo-se sempre em mente que ao se usar a expressão trabalho escravo, estaremos nos referindo ao “trabalho em condições análogas à de escravo”. É com este sentido que o termo será utilizado neste trabalho.**

Porém, é importante frisar que tanto na escravidão legalizada, como na contemporânea, a crueldade e as relações de força e violência são pontos similares, e para alguns autores, “[...] *o escravo é sempre o migrante, aquele que vem de longe que é visto como diferente de quem escraviza, mesmo que essa diferença seja somente o status social.*” (FIGUEIRA, 2004, p. 40).

Como se verá, a escravidão contemporânea se manifesta de forma mascarada, sendo mais significativa no campo do que no meio urbano. A prática se concentra, ou pelo menos se concentrou, durante certo tempo, em regiões como a Amazônia Legal (região do “Bico do Papagaio”), na cadeia de produção do ferro gusa, assim como na cadeia produtiva de açúcar e álcool. Já nos centros urbanos a prática está presente nas relações com os imigrantes. (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

Há quem diga que a liberdade a ser conquistada, agora, está muito acima daquelas almeçadas pelos escravos, na época da colonização, pois está relacionada aos critérios de participação na riqueza social, ou seja, à dependência econômica. (SALGADO, 1996, p. 46).

Enfim, o certo é que a exploração do trabalho em condições análogas à de escravo “[...] *representa a forma mais grave de violação dos direitos sociais e da dignidade do homem trabalhador.*” (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007, p. 66).

Uma das mais dolorosas feridas de nossa sociedade, como ressaltou o então ministro Joaquim Barbosa, em voto condutor proferido no RE nº 398.041:

**Creio que estamos diante de uma das mais dolorosas feridas de nossa sociedade: a incrível e inadmissível persistência de trabalho escravo em nosso país. Subjacente à análise do presente processo, portanto, teremos uma tomada de posição desta Corte em relação ao combate ao trabalho escravo, realidade social que se choca frontalmente com diversos princípios fundamentais da Constituição Federal, de que esta Corte é guardiã. (BRASIL, 2008).**

De acordo com Nogueira e outros (2014), não são apenas razões humanitárias que justificam o combate ao trabalho escravo, mas também razões de ordem econômica, pois um empresário que explora mão de obra escrava em sua cadeia produtiva adquire vantagem comercial indevida contra o seu concorrente:

**O traço comum da escravidão nos três citados setores é a extrema depreciação macroeconômica: é impossível ao empresário cumpridor da legislação trabalhista competir com aquele que adrede e visceralmente a afronta. Pesquisas dos procuradores Rafael Araújo Gomes e Luiz Carlos Michele Fabre amparam tal conclusão: no setor têxtil estima-se que um dono de oficinas tenha uma vantagem competitiva mensal na faixa de R\$ 2,3 mil para cada trabalhador escravizado. É como se uma oficina com dez costureiros iniciasse todo mês com um ganho competitivo de R\$ 23 mil. Este ganho advém da não anotação de CTPS, evasão de tributos sobre folha, FGTS, adicionais de horas extras (jornadas das sete à meia-noite, de segunda a sábado), férias e décimo terceiro pelo duodécimo, etc. Ao concorrente só restam dois caminhos: encerrar suas atividades ou nivelar a prática nefasta. Socialmente, o prejuízo também é relevante: a precária condição de vida do escravo acabará pulverizada em toda a coletividade, sob a forma de benefícios previdenciários (seguro-desemprego do empregado resgatado) e assistenciais (questões com saúde, moradia, ensino etc.), ao tempo em que este escravo em nada contribuirá para o giro financeiro da localidade onerada. Portanto, não são apenas razões de ordem humanitária que empolgam o combate obstinado ao trabalho escravo; são, também, razões de ordem econômica. Trata-se aqui do interesse público primário vertido na garantia de um ambiente de concorrência leal e do interesse público secundário vertido na arrecadação fiscal e no equilíbrio atuarial do erário. (2014, p. 8).**

Com esse mesmo pensamento, Rocha e Góis (2011, p. 257) sustentam que a razão da perseverança do trabalho escravo é que “[...] *esse crime está ligado às estratégias do capitalismo para obtenção de lucro com menor custo possível (a lógica do mercado).*”

### 3.3 Os Compromissos Internacionais

Para enfrentar o problema decorrente da exploração do trabalho escravo contemporâneo, o Brasil assinou e ratificou uma série de tratados e acordos internacionais ao longo dos últimos anos, mostrando seu compromisso com a criação de mecanismos eficazes de combate dessa forma de exploração do ser humano.

Dessa forma, este tópico se dedicará ao estudo de cada um desses tratados, com o objetivo de demonstrar a necessidade de o Brasil manter e desenvolver uma política de combate ao trabalho escravo contemporâneo, que seja coerente com os compromissos firmados no âmbito de diversas entidades e organizações internacionais.

#### 3.3.1 Compromissos Firmados no Século XVIII e XIX

De acordo com PALO NETO (2008), a luta contra a escravidão começou a ser delineada no cenário internacional quando, no último quarto do século XVIII, importantes cartas de declaração de direitos, como a da Virgínia, de 1776<sup>54</sup>, e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, incorporaram o pensamento filosófico predominante na época, que se norteava por ideais de liberdade e igualdade entre os homens.

Sem descurar da importância das citadas declarações, o mesmo autor prossegue dizendo que o primeiro passo efetivo dos Estados na luta contra a escravidão se deu no contexto da “[...] guerra entre os impérios coloniais, principalmente entre França e Inglaterra que acabou por conduzir à extinção do tráfico transatlântico”. (PALO NETO, 2008, p. 85).

A luta começou, pode-se dizer assim, com o combate ao tráfico de escravos, pois a crença da época era a de que, se este fosse extinto, a escravidão também o seria. (PALO NETO, 2008). Naquele contexto, a Declaração dos Estados Unidos da América, de 1787, “[...] influenciada pela Declaração da Virgínia, estabelecia a extinção do tráfico a partir do ano de 1808”. (PALO NETO, 2008, p. 85-86).

---

<sup>54</sup> O art. 1º da declaração dos Direitos da Virgínia prevê o seguinte: “*Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.*” (PALO NETO, 2008, p. 85).

Nesse meio tempo, mais precisamente em 1792, a Dinamarca saiu na frente, pois, por meio do Édito do Rei Cristiano VII, seus súditos foram proibidos de tomar parte no tráfico de escravos.

A Inglaterra, por sua vez, aboliu o tráfico em 1807. Logo depois, em 1810, este mesmo Estado firmou com o Império do Brasil o já citado Tratado de Cooperação e Amizade (SOUSA, 2018). O referido tratado explica todo o interesse da Inglaterra para que o Brasil também abolisse o tráfico de escravos, já que a mão-de-obra livre ofereceria um bom mercado consumidor aos ingleses.

Seguindo o fluxo do tempo, chega-se em 1814, ano que marcou a derrota de Napoleão Bonaparte e a assinatura do Tratado de Paris entre Inglaterra e França, ocasião em que tais nações “[...] afirmaram a abolição do tráfico de escravos deveria ser feita de modo internacional.” (PALO NETO, 2008, p.86).

Com base neste e em outros objetivos, vários Estados participaram do Congresso de Viena (1815), um acordo multilateral que teve, dentre outros, o objetivo de reorganização territorial da Europa após a derrota de Napoleão. Nessa mesma ocasião, seis outros países, incluindo Portugal, aderiram à política de combate ao tráfico de escravos africanos. (PALO NETO, 2008).

Já na segunda metade do século XIX, a pressão internacional se dirige mais incisivamente para a supressão da própria escravidão no âmbito mundial, e não apenas para o fim do tráfico. Esses foram os objetivos do Ato Geral da Conferência de Berlim de 1855 e do Ato Geral da Conferência de Bruxelas. (PALO NETO, 2008, p. 88).

Essa pressão internacional exercida no Século XIX foi significativa para que os Estados pouco a pouco fossem abolindo essa forma de exploração do ser humano em seus territórios.

### 3.3.2 *Compromissos Firmados no Século XX*

Logo após o término da primeira guerra mundial foi assinado o Tratado de Saint-Germain-en-Laye, em 1919, com participação dos Estados Unidos, Bélgica, o Império Britânico, França, Itália, Japão e Portugal, pelo qual se procedeu à revisão e atualização do Ato Geral da Conferência de Bruxelas, para proibir a escravidão em todas as suas formas.

Pouco tempo depois, em 1926, foi aprovada a Convenção das Nações Unidas sobre escravatura, o primeiro tratado internacional que proibiu a escravidão. (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

Essa Convenção, já citada no tópico 2.2.1 e que foi aprovada, no Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 66, de 1965 e promulgada pelo Decreto 58.563 de 1º de junho de 1966, definiu, em seu art. 1º, que “*Escravidão é o estado e a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, alguns ou todos os atributos do direito de propriedade.*” (BRASIL, 1966).

Já em 1930, foi aprovada a Convenção n. 29 da OIT sobre Abolição do Trabalho Forçado, que foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 24/1956 e promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25.06.1957, “[...] *consubstanciando o compromisso, assumido pelo Estado brasileiro, de suprimir o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível.*” (BRASIL, 1957).

Essa convenção dispõe, em seu art. 2º, que

**Para os fins da presente convenção, a expressão trabalho forçado ou obrigatório, designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo, sob ameaça de qualquer qualidade, e para o qual ele não ofereceu de espontânea vontade. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1930).**

Por sua vez, a Convenção nº 95 da OIT, também denominada “Convenção para a Proteção do Salário”, foi aprovada na 32ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, em 08 de junho 1949, mas entrou em vigor no plano internacional em 24 de setembro de 1952. (SÜSSEKIND, 2007).

No Brasil, o citado tratado foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 24, de 29.05.1956, sendo que a ratificação se deu em 25 de abril de 1956 e a promulgação, feita pelo Decreto nº 41.721, ocorreu em 25.06.1957. Por fim, a vigência, no direito interno brasileiro, ocorreu em 25 de abril de 1958. (SÜSSEKIND, 2007).

Embora essa Convenção trate especificamente da proteção do salário, ela também traz disposições que visam a impedir formas de trabalho escravo contemporâneo, como o trabalho forçado e principalmente a servidão por dívidas. Isso está bem nítido no artigo 6º, 7º e 9º da norma internacional:

**Art. 6 – Fica o empregador proibido de restringir a liberdade do trabalhador de dispor do seu salário da maneira que lhe convier.**

**Art. 7 – 1. Quando em uma empresa forem instaladas lojas para vender mercadorias aos trabalhadores ou serviços a ela ligados e destinados a fazer-lhes fornecimento, nenhuma pressão será exercida sobre os trabalhadores interessados para que eles façam uso dessas lojas ou serviços.**

**2. Quando o acesso a outras lojas ou serviços não for possível, a autoridade competente tomará medidas apropriadas no sentido de obter que as mercadorias sejam vendidas e que os serviços sejam fornecidos a preços justos e razoáveis ou que as lojas ou serviços estabelecidos pelo empregador não sejam explorados com fins lucrativos, mas sim no interesse dos trabalhadores.**

[...]

**Art. 9 – Fica proibido qualquer desconto dos salários cuja finalidade seja assegurar pagamento direto ou indireto do trabalhador ao empregador, à representante deste ou a qualquer intermediário (tal como um agente encarregado de recrutar a mão de obra), com o fim de obter ou conservar um emprego. (SÜSSEKIND, 2007, p. 107).**

Com efeito, verifica-se que a Convenção nº 95 da OIT é outro instrumento de direito internacional que reafirma o compromisso do Brasil no combate ao trabalho escravo contemporâneo.

Ainda dentre os principais instrumentos normativos internacionais de combate ao trabalho escravo, pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reforçou as proibições já previstas nos tratados da OIT. Nesse sentido, cabe destacar a previsão do art. 4º desta declaração, que prescreve que: “[...] *ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.*” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O artigo 5º, por sua vez, dispõe que “[...] *ninguém será submetido à tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.*” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Além disso, o art. 23, item 1, dispõe que “[...] *toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.*” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Porém, diante da insuficiência da definição prevista na Convenção das Nações Unidas de 1926, e considerando a evolução da matéria no contexto da OIT, foi aprovada, dessa vez no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1953, o Protocolo Suplementar que introduziu uma emenda à Convenção de 1926, para ampliar o conceito de trabalho escravo.

Pouco tempo depois, em 1956, “[...] *foi instituída a Convenção Suplementar sobre a*

*Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Condição de Escravo. Tal Convenção proibiu, expressamente, a escravidão por dívida [...]”* (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

Ressalta-se que o Brasil ratificou as duas convenções – a Convenção sobre a Escravatura (1926), que foi emendada pelo Protocolo Suplementar (1953) e a Convenção Suplementar (1956) – ambas aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 66/1965 e promulgadas pelo já citado Decreto nº 58.563/1966.

Com essas duas convenções, o conceito de trabalho escravo para a ONU ficou mais abrangente, pois incluiu, além da definição clássica (artigo 1º da Convenção de 1930), as seguintes práticas análogas: “(i) a servidão por dívidas; (ii) a servidão; (iii) o casamento forçado; e (iv) o trabalho infantil.” (BRASIL, 2017).

Nesse mesmo compasso, a Convenção n. 105 da OIT, que também foi ratificada pelo Brasil, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 20/1965 e promulgada pelo Decreto 58.822, de 14.07.1966, dispõe, em seu artigo 1º, que

**Todo País-membro da Organização Internacional do Trabalho que ratificar esta Convenção compromete-se a abolir toda forma de trabalho forçado ou obrigatório e dele não fazer uso: a) como medida de coerção ou de educação política ou como punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente; b) como método de mobilização e de utilização da mão-de-obra para fins de desenvolvimento econômico; c) como meio de disciplinar a mão-de obra; d) como punição por participação em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1957).**

Já o artigo 2º, por sua vez, dispõe que qualquer membro que ratificar a referida Convenção se compromete “[...] *a adotar medidas eficazes, no sentido de abolição imediata e completa do trabalho forçado ou obrigatório, tal como descrito no art. 1º da presente convenção.*” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1957).

A Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969, também proibiu o trabalho escravo, no artigo 6º. Esse tratado foi internalizado, no ordenamento jurídico brasileiro, pelo Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992. (CARNEIRO; COSTA, 2014).

O citado art. 6º dispõe o seguinte:

**Artigo 6º - Proibição da escravidão e da servidão**

**1. Ninguém poderá ser submetido a escravidão ou servidão e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas.**

**2. Ninguém deve ser constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório. Nos países em que se prescreve, para certos delitos, pena privativa de liberdade acompanhada de trabalhos forçados, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de proibir o cumprimento da dita pena, imposta por um juiz ou tribunal competente. O trabalho forçado não deve afetar a dignidade, nem a capacidade física e intelectual do recluso. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).**

Ainda no contexto do século XX, a OIT, na 86ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1998, definiu “[...] *alguns princípios e condutas que devem ser adotados por todos os países, independentemente da ratificação de suas convenções, com destaque para a eliminação de todas as formas de trabalho forçado e obrigatório.*” (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007).

Por fim, a convenção nº 182 da OIT, de 1999, ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 3.597/2000, em seu art. 3º, prevê que as piores formas de exploração do trabalho infantil são:

[...] **todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, tais como a venda e tráfico de crianças, a servidão por dívidas e a condição de servo, e o trabalho forçado ou obrigatório, inclusive o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados. (GARCIA, 2012, p. 59).**

A Convenção demonstra a preocupação dos países signatários de combater as formas contemporâneas de escravidão da qual também são vítimas as crianças, mulheres e adolescentes.

Portanto, a partir dos diversos acordos assinados pelo Brasil ao longo do século XX, verifica-se que o país sempre se mostrou engajado a adotar medidas eficazes de combate de todas as formas contemporâneas de escravidão.

### 3.3.3 *Compromissos Firmados no Século XXI*

No presente tópico pretende-se demonstrar que o Brasil deu continuidade à política de combate à escravidão contemporânea desenvolvida no cenário internacional durante o século XX. Porém, optou-se por se examinar, separadamente, cada um dos atos internacionais praticados, devido à importância que cada um deles possui na definição da política de combate ao trabalho escravo a ser desenvolvida pelo Brasil.

#### 3.3.3.1 *O Relatório de Solução Amistosa nº 95/03 da CIDH (Caso 12.289)*

O *leading case* que forçou o Brasil a reconhecer a existência do trabalho escravo em seu território adveio da situação vivenciada pelo trabalhador José Pereira, que, com apenas 17 anos, foi escravizado em uma fazenda localizada no Estado do Pará, denominada Fazenda Espírito Santo. (NOGUEIRA et al. 2014, p. 2).

O fato levou o Brasil a realizar um acordo com a CIDH, em 2003, mas, segundo Palo Neto (2008), a Comissão Pastoral da Terra já vinha denunciando a Fazenda Espírito Santo desde 1987, o que mostra que o caso ficou parado durante anos, aguardando uma solução.

Conforme relatos de Nogueira e outros (2014), José Pereira tentou fugir do local, mas foi perseguido por capatazes. Nessa busca, a vítima levou dois tiros, um no rosto e outro na mão. Fingindo-se de morto, José Pereira conseguiu despistar os algozes e assim conseguiu pedir socorro à Comissão Pastoral da Terra (CPT).

A CPT, por sua vez, “[...] levou o caso ao CEJIL (*Centro pela Justiça e Direito Internacional*), organização não governamental internacional, responsável pela denúncia à organização dos Estados Americanos.” (NOGUEIRA et al. 2014, p. 2).<sup>55</sup>

Desde então o processo de José Pereira tramitou pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) desde 1994. Porém, foi somente em 24.02.1999 que a OEA aprovou relatório conclusivo de que Brasil foi responsável pelas violações da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Americana de Direitos

---

<sup>55</sup> Em pesquisa ao site do CIDH da OEA, verificou-se que a denúncia foi feita pela CEJIL e pela Américas Wach, outra organização não governamental com atuação internacional. Informação disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), devido à sua omissão no dever de prevenir a prática do trabalho escravo e punir os infratores, o que resultou, no ano de 2003, no acordo firmado pelo Brasil, em que este assume a responsabilidade pelos fatos.

Por este acordo, o Brasil reconheceu sua responsabilidade internacional, visto que os órgãos estatais não foram capazes de prevenir a prática de trabalho escravo, nem de punir os autores individuais das violações denunciadas. Além disso, o Brasil se comprometeu a adotar uma série de medidas preventivas, de fiscalização e repressão ao trabalho escravo no âmbito de seu território, a saber:

**[...] 13. Considerando que as propostas legislativas demandarão um tempo considerável para serem implementadas na medida que dependem da atuação do Congresso Nacional, e que a gravidade do problema da prática do trabalho escravo requer a tomada de medidas imediatas, o Estado compromete-se desde já a: (i) fortalecer o Ministério Público do Trabalho; (ii) velar pelo cumprimento imediato da legislação existente, por meio de cobranças de multas administrativas e judiciais, da investigação e a apresentação de denúncias contra os autores da prática de trabalho escravo; [...] (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003).**

Diante do exposto, conclui-se que a solução amistosa do Caso 12.289 representa importante fonte normativa do Direito Internacional e serve, ao lado dos demais tratados aqui citados, como fundamento para a defesa desta tese, pois uma das cláusulas previstas exige que o Brasil tome providências para garantir o cumprimento imediato da legislação existente (cláusula 13, item “ii”).

### **3.3.3.2 A Declaração Sociolaboral do Mercosul de 2015**

Mais recentemente, o Estado brasileiro assinou outro compromisso internacional para a erradicação do trabalho escravo, dessa vez no âmbito do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL – denominada Declaração Sociolaboral (DSL) do Mercosul, pelo qual os Chefes de Estado dos países signatárias reafirmaram seu compromisso de combater a escravidão contemporânea em todas as suas formas.

Para Soares (2017, p. 146), a DSL é, no âmbito do MERCOSUL,

o mais relevante instrumento de reafirmação dos direitos fundamentais dos trabalhadores, possuindo grande abrangência por envolver diversos aspectos das relações trabalhistas, com capacidade de harmonização da legislação trabalhista no bloco, na conquista da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

São duas as Declarações que interessam a este trabalho, a primeira delas, assinada no Rio de Janeiro/RJ, em 1998, e a segunda, firmada em Brasília/DF, em 2015. Esta última declaração revisou e atualizou o texto da primeira. Dessa forma, vale pena examinar os dois textos normativos para verificar se houve realmente alguma atualização. O artigo 5º da DSL firmada na capital fluminense dispõe o seguinte:

#### **Eliminação do trabalho forçado**

**Art. 5º** Toda pessoa tem direito ao trabalho livre e a exercer qualquer ofício ou profissão, de acordo com as disposições nacionais vigentes.

Os Estados Partes comprometem-se a eliminar toda forma de trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob a ameaça de uma pena qualquer e para o qual dito indivíduo não se ofereça voluntariamente. Ademais, comprometem-se a adotar medidas para garantir a abolição de toda utilização de mão-de-obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório.

De modo especial, suprime-se toda forma de trabalho forçado ou obrigatório que possa utilizar-se:

- a) como meio de coerção ou de educação política ou como castigo por não ter ou expressar determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida;
- b) como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de fomento econômico;
- c) como medida de disciplina no trabalho;
- d) como castigo por haver participado em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa. (MERCADO COMUM DO SUL, 1998).

Já a DSL assinada em Brasília/DF, em 17 de julho de 2015 prescreve:

#### **ARTIGO 8º**

##### **Eliminação do trabalho forçado ou obrigatório**

**1.** Toda pessoa tem direito a um trabalho livremente escolhido e a exercer qualquer ofício ou profissão, de acordo com as disposições nacionais vigentes.

**2. Os Estados Partes comprometem-se a adotar as medidas necessárias para eliminar toda forma de trabalho forçado ou obrigatório exigido a um indivíduo sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente.**

**3. Os Estados Partes comprometem-se, ademais, a adotar medidas para garantir a abolição de toda utilização de mão de obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório.**

**4. Os Estados Partes comprometem-se, de modo especial, a suprimir toda forma de trabalho forçado, obrigatório ou degradante que possa utilizar-se:**

- a) como meio de coerção ou de educação política, ou como punição por não ter ou expressar, o trabalhador, determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida;**
- b) como método de mobilização e utilização da mão de obra com fins de fomento econômico;**
- c) como medida de disciplina no trabalho;**
- d) como punição por haver o trabalhador participado em atividades sindicais ou greves;**
- e) como medida de discriminação racial, social, nacional, religiosa ou de outra natureza. (MERCADO COMUM DO SUL, 2015).**

Como se pode inferir da leitura de cada um dos textos, a DSL de Brasília inovou consideravelmente ao exigir dos Estados o compromisso de suprimir não apenas o trabalho forçado, mas também o degradante.

Portanto, a atualização foi de extrema relevância, pois evidenciou a preocupação dos países integrantes do MERCOSUL de combater a escravidão em todas as suas formas, com especial destaque para o trabalho degradante.

O interessante é perceber que, em 2015, o Brasil assumiu outro compromisso internacional para combater o trabalho degradante, sendo que as versões iniciais do PLS 432/2013 pretendiam excluir essa modalidade do conceito do trabalho escravo, previsto no artigo 243 da CR/88.

### ***3.3.3.3 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030 da ONU***

No final do ano de 2014, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, apresentou síntese de um relatório intitulado “O Caminho para a dignidade até 2030: acabando com a pobreza, transformando todas as vidas e protegendo o planeta”, que serviu de base para uma negociação entre os países visando a construção de uma nova agenda global pós-2015. (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2014).

No ano seguinte, precisamente entre os dias 25 a 27 de setembro de 2015, os líderes de governos e de Estado de 193 países, reunidos na Cúpula das Nações Unidas, adotaram a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, a qual contém um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).<sup>56</sup>

O preâmbulo da agenda 2030 estabelece o seguinte:

#### **Preâmbulo**

**Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.**

**Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás.**

**Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.**

**Os Objetivos e metas estimularão a ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta: [...] (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2015).**

E dentre os objetivos da Agenda 2030, interessa diretamente para esta pesquisa as metas definidas nos ODS's nº 8 e nº 8.7, a saber:

**Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos**

[...]

---

<sup>56</sup> Essa nova agenda global sucedeu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tiveram a proposta de reduzir a pobreza extrema e a fome, promover a educação, especialmente para as meninas, combater doenças e proteger o meio ambiente, mas cujo prazo se expirou em 2015.

**8.7 Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas. (NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2015).**

Tem-se, com isso, outro compromisso internacional recente, assumido pelo Brasil, que exige a criação de medidas imediatas e eficazes de combate ao trabalho escravo contemporâneo.

Porém, é necessário esclarecer um conceito importante, previsto no *caput* do objetivo 8, que é o “trabalho decente”. Afinal, o que isso significa?

O trabalho decente, para José Claudio Monteiro de Brito Filho, “[...] *vem a ser o trabalho em que estão presentes as condições mínimas necessárias para a preservação dos Direitos Humanos do trabalhador*”. (2018, p. 07). Para o autor citado, dar trabalho, e em condições decentes, é uma forma de proporcionar aos trabalhadores direitos que decorrem do princípio da dignidade humana.

Mas quais seriam essas condições mínimas? Para responder a questão, Brito Filho (2018) começa pela análise de normas internacionais que regulam a matéria, como a própria Declaração Universal de Direitos do Homem.

De acordo com o autor citado, os artigos XXIII e XXIV<sup>57</sup> da referida Declaração traçam quais são “[...] *os postulados básicos dos trabalhadores desde o seu agrupamento a partir das primeiras coalisões, no início da Revolução industrial.*” (BRITO FILHO, 2018, p. 48).

É importante observar que a Declaração Universal de 1948 fornece apenas uma ideia básica do que é o conjunto mínimo de direitos dos trabalhadores, pois:

---

<sup>57</sup> Artigo XXII

1.Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego.

2.Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual.

3.Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de protecção social.

4.Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para defesa dos seus interesses.

Artigo XXIV

Toda a pessoa tem direito ao repouso e aos lazeres, especialmente, a uma limitação razoável da duração do trabalho e as férias periódicas pagas.

Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em 26.12.2018.

**É composto do direito ao trabalho, principal meio de sobrevivência daqueles que, despossuídos de capital, vendem sua força de trabalho; da liberdade de escolha do trabalho e, uma vez obtido o emprego, do direito de nele encontrar condições justas, tanto no tocante à remuneração como no que diz respeito ao limite de horas trabalhadas e períodos de repouso. Garante ainda o direito dos trabalhadores de se unirem em associação, com o objetivo de defesa de seus interesses. (BRITO FILHO, 2018, p. 48).**

No entanto, o rol contemplado na Declaração de 1948 não esgota o conjunto de direitos mínimos do trabalhador, por não incluir expressamente

**[...] o direito ao trabalho que preserve a saúde do trabalhador e que possa ser prestado com segurança. Não trata, de forma direta, do direito ao tratamento igualitário entre os diversos postulantes a um trabalho, ou ocupantes de um emprego, embora haja garantia genérica no art. II.<sup>58</sup> (BRITO FILHO, 2018, p. 47)**

De acordo com Brito Filho (2018), o rol contendo os direitos mínimos do trabalhador já estava presente no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado na XXI Sessão da Assembleia Geral da ONU, que se realizou em Nova Iorque, em 19.12.1966. O Pacto foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Presidencial nº 591, de 06 de julho de 1992, sendo que os artigos 6º ao 9º contemplam o rol de direitos mínimos do trabalho, como se segue:

#### **ARTIGO 6º**

**1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.**

**2. As medidas que cada Estado Parte do presente Pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural**

---

<sup>58</sup> Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

#### ARTIGO 7º

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores:

i) Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual;

ii) Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;

b) A segurança e a higiene no trabalho;

c) Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu Trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo de trabalho e capacidade;

d) O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feridos.

#### ARTIGO 8º

1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:

a) O direito de toda pessoa de fundar com outras, sindicatos e de filiar-se ao sindicato de escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;

b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas.

c) O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas:

d) O direito de greve, exercido de conformidade com as leis de cada país.

2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da política ou da administração pública.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam - ou a aplicar a lei de maneira a restringir as

**garantias previstas na referida Convenção.**

**ARTIGO 9º**

**Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social. (BRASIL, 1992).**

Ainda conforme o autor citado, o rol está presente nas convenções fundamentais da OIT, que seriam as de número 87 e 98 (liberdade sindical), 29 e 105 (trabalho forçado), 138 e 182 (proibição do trabalho abaixo de uma idade mínima) e 100 e 111 (proibição de discriminação).

O rol básico de direitos do trabalhador também está definido expressamente na Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais do trabalho, adotada na 86ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, que se realizou em junho de 1998.

De acordo com Brito Filho (2018, p. 48), o objetivo desta declaração é o de oferecer “[...] *um novo meio de promoção de tais direitos e princípios, muito especialmente para os estados que não ratificaram estas convenções.*”. O conteúdo dessa declaração diz respeito ao mínimo social que os Estados devem respeitar e isso fica claro no item 2 da mencionada Declaração:

**2. Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é:**

- a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;**
- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;**
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e**
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.**

**(ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998).**

Por fim, vale acrescentar que a garantia do trabalho decente é o primeiro objetivo traçado pela OIT, como restou claro nas Memórias do Diretor-Geral da entidade, relativamente à 89ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho de 2001. (BRITO FILHO, 2018).

A partir dessas declarações e documentos internacionais, José Claudio Monteiro de Brito Filho propõe, com alguns acréscimos, aquilo que entende ser uma lista contemplativa de

direitos mínimos do homem-trabalhador.

Assim, no plano individual, os direitos mínimos seriam: *i)* direito ao trabalho; *ii)* liberdade de escolha do trabalho; *iii)* igualdade de oportunidades para e no exercício do trabalho; *iv)* direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador; *v)* direito a uma justa remuneração; *vi)* direito a justas condições de trabalho, principalmente limitação da jornada de trabalho e existência de períodos de repouso e *vii)* proibição do trabalho infantil. Já no plano coletivo é mister assegurar o direito à liberdade sindical, e no plano da seguridade, a proteção contra o desemprego e outros riscos sociais. (BRITO FILHO, 2018).

#### **3.3.3.4 A Sentença Proferida pela Corte IDH no Caso 12.066**

Outro caso emblemático de trabalho escravo contemporâneo ocorrido no território brasileiro foi o dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Estado brasileiro, que foi julgado pela Corte IDH no ano de 2016.

Os fatos também ocorreram no Estado do Pará, mais precisamente em uma fazenda situada no município de Sapucaia, pertencente a João Luiz Quagliato Neto, um dos maiores criadores de gado do norte do país. (ARAS, 2016).

Os trabalhadores eram aliciados por traficantes (mais conhecidos como “gatos”) e depois conduzidos para a fazenda, iludidos por falsas promessas. Porém, quando chegavam ao local, passavam a ser tratados como bichos e tinham a liberdade cerceada, como relata Aras (2016):

**Aliciado por um gato, Francisco saiu do Piauí para o Pará e ali deixou de ser gente. Vivia como bicho no mato. Chico fora iludido pelas promessas de um desses traficantes de trabalhadores rurais que infestam o interior do Brasil. Resgatado no ano 2000, Chico é umas das tantas vítimas da escravidão do século XIX que ainda persiste no Brasil do século XXI. Na Fazenda Brasil Verde, os trabalhadores não eram livres para ir embora. Submetidos a condições de trabalho degradantes e desumanas e a graves restrições de liberdade, a opção que tinham era a fuga ou a submissão. E fugir podia equivaler à morte.**

No ano de 2000, 85 trabalhadores foram resgatados da Fazenda Brasil Verde, e foram basicamente estes os fatos que levaram à Corte IDH, pela primeira vez, a julgar um caso de escravidão contemporânea e de tráfico de pessoas.<sup>59</sup>

Trata-se do famoso “Caso 12.066”, que foi resultado de uma petição apresentada em 1998 pelo CEJIL e pela CPT à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).<sup>60</sup> (ARAS, 2016). No julgamento, ocorrido no ano de 2016, a Corte internacional:

**[...] entendeu que nosso País violou o direito de liberdade (especificamente o direito de não ser submetido a qualquer forma de escravidão ou servidão), o direito de acesso à justiça e a garantias judiciais e o direito à razoável duração do processo das 85 vítimas escravizadas no ano 2000 na Fazenda Brasil Verde, situada no Município de Sapucaia, no Estado do Pará, e também os direitos de outros 43 trabalhadores que foram resgatados na mesma propriedade em 1997, e que tampouco receberam proteção judicial adequada, o que equivaleu a negar-lhes acesso à Justiça. (ARAS, 2016).**

Dessa forma, pode-se dizer que a sentença proferida pela Corte IDH, no Caso 12.066, integra outro capítulo importante da história brasileira no combate ao trabalho escravo contemporâneo. Nessa decisão, a Corte IDH destacou a importância do papel do Estado, consignando que não basta a abstenção de práticas que violem direitos, mas que os Estados adotem medidas positivas e apropriadas que visem à erradicação do trabalho escravo.

Ademais, a Corte IDH destacou que os Estados devem contar com um marco jurídico de proteção adequado para a proteção dos trabalhadores que estão submetidos a esta forma de exploração. Dada a importância deste julgamento, cabe transcrever breve trecho da sentença, como se segue:

**316. (...) não basta que os Estados se abstenham de violar os direitos, mas é imperativa a adoção de medidas positivas, determináveis em função das particulares necessidades de proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal ou pela situação específica em que se encontre.**

**317. Além disso, a proibição de não ser submetido à escravidão possui um papel fundamental na Convenção Americana, por representar uma das violações mais fundamentais à dignidade da pessoa humana, e, concomitantemente, a diversos direitos da Convenção (par. 306, supra). Os Estados têm a obrigação de garantir a criação das condições necessárias para que não ocorram violações a esse direito inalienável e, em particular, o dever de impedir que seus agentes e**

<sup>59</sup> A sentença está disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf)>. Acesso em 08 nov. 2018.

<sup>60</sup> Ao encerrar sua investigação, a Comissão submeteu a questão à Corte em março de 2015, tendo advindo daí a quinta condenação do Brasil no sistema interamericano. (ARAS, 2016).

terceiros particulares atentem contra ele. A observância do artigo 6, relacionado ao artigo 1.1 da Convenção Americana, não apenas pressupõe que nenhuma pessoa seja submetida a escravidão, servidão, tráfico ou trabalho forçado, mas também requer que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para pôr fim a estas práticas e prevenir a violação do direito a não ser submetido a essas condições (...)

320. Em atenção a todo o anterior, conclui-se que os Estados devem adotar medidas integrais para cumprir a devida diligência em casos de servidão, escravidão, tráfico de pessoas e trabalho forçado. Em particular, os Estados devem contar com um marco jurídico de proteção adequado, com uma aplicação efetiva do mesmo e políticas de prevenção e práticas que permitam atuar de maneira eficaz diante de denúncia. A estratégia de prevenção deve ser integral, isto é, deve prevenir os fatores de risco e também fortalecer as instituições para que possam proporcionar uma resposta efetiva ao fenômeno da escravidão contemporânea. (REDE SUSTENTABILIDADE, 2017).

Como se pode notar, existe toda uma história desenvolvida no cenário internacional em que o Brasil assumiu e reafirmou diversos compromissos no sentido de combater o trabalho escravo. Isso mostra que a legislação interna do país não pode estabelecer retrocessos, de modo a enfraquecer as políticas voltadas à erradicação da escravidão contemporânea.

### 3.4 A Política de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil

A política nacional de combate ao trabalho escravo, que deve manter-se alinhada e coerente com os diversos tratados internacionais assinados e ratificados pelo país, desenvolve-se mediante o trabalho de algumas instituições que têm ao seu dispor inúmeros instrumentos jurídicos de combate, que serão examinados neste tópico.

Aliás, foi justamente em 2003, ano em que o Brasil firmou um acordo com a CIDH no caso José Pereira (Caso 12.289), que o país criou o primeiro Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Em 2008, foi criado um segundo plano, como mostram Rocha e Góis:

**Em 2003, o Governo lançou o “Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil”, com 76 metas a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazo, para erradicar o trabalho escravo no país (BRASIL, 2003). Com base em avaliações do processo de implementação do Plano Nacional pela**

**Erradicação do Trabalho Escravo, em setembro de 2008, lançou o “Segundo Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo”. Dentre os pontos de melhorias, com relação ao primeiro plano esse documento prevê o forte investimento na criação de medidas para inserir os trabalhadores escravos no mercado de trabalho; o desenvolvimento de mecanismos de apoio ao imigrante, ilegalmente explorado no país; a aprovação de mudança no artigo 149 do Código Penal, aumentando de dois para quatro anos a pena mínima para o crime de submeter alguém à condição análoga à de escravo; a repressão econômica por meio da não concessão de créditos para as empresas em que for diagnosticado o uso de trabalho escravo; a extensão da fiscalização prévia, sem necessidade de denúncia, priorizar a reforma agrária em municípios onde existam trabalhadores escravizados e que sejam rotas de aliciamento e o compromisso de acelerar a aprovação da ‘PEC 438 do Trabalho Escravo (BRASIL, 2008)’. (2011, p. 255).**

Além disso, no ano de 2005 foi criado o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil (PNETEB), com o propósito de “[...] *compelir as corporações empresariais a fiscalizarem suas cadeias produtivas e, com isso, inibir a realização de transações comerciais com empresas que insistam na superexploração do trabalho.*” (ROCHA, GÓIS, 2011, p. 258).

Na realidade o PNETEB foi resultado de grande pesquisa feita através de uma articulação entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, a OIT, e a ONG Repórter Brasil. Os pesquisadores fizeram uma busca em notas fiscais e outros documentos (recibos, por exemplo) emitidos por empresas inseridas no cadastro do MT (a Lista Suja).

Com isso, descobriu-se que grandes companhias nacionais e estrangeiras eram na verdade fonte de escoamento de produtos e mercadorias fabricadas com mão de obra escrava, pois esta prática estava inserida dentro de sua cadeia produtiva. De acordo com Sakamoto<sup>61</sup> (*apud* ROCHA; GÓIS, 2011, P. 257), essas companhias seriam, por exemplo, o Carrefour, Wal-Mart, Pão de Açúcar, Hering, Ipiranga, Petrobrás e Texaco.

Ou seja, a empresa não explora o trabalho escravo diretamente, mas a mão de obra escravocrata está inserida em sua cadeia produtiva. Assim, no afã de aumentar a responsabilidade dessas empresas que adquiriam mercadorias provenientes do trabalho escravo, acabou-se por aprovar o citado plano.

O PNETEB gerou resultados positivos, visto que algumas dessas grandes empresas começaram a inserir cláusulas de restrição comercial contra aqueles que utilizavam o trabalho

---

<sup>61</sup> SAKAMOTO, Leonardo Moretti. Os acionistas da casa-grande: a reinvenção capitalista do trabalho escravo no Brasil contemporâneo. 256 p. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humans, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2007. P. 182.

escravo. Da mesma maneira, alguns bancos privados também começaram a negar crédito a empresas cadastradas na lista suja. (ROCHA; GÓIS, 2011, p. 258).

Mas quais são os órgãos diretamente envolvidos nessa política de combate?

São vários os órgãos, e para começar, deve-se fazer breve menção ao Ministério do Trabalho (MT), que sempre foi um órgão fiscalizador, com atuação preventiva e repressiva, na busca do fiel cumprimento e eficácia da legislação trabalhista. (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007). Vale ressaltar que este ministério foi extinto, no começo de 2019, pela medida provisória nº 870, e suas atribuições foram divididas em outras “pastas” do governo<sup>62</sup>.

A despeito disso, o objetivo do MT sempre foi o de erradicar o trabalho escravo e degradante, por meio de ações fiscais coordenadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, nos focos previamente mapeados. De acordo com informações disponíveis no site do MT, “[...] a inspeção do trabalho visa regularizar os vínculos empregatícios dos trabalhadores encontrados e demais conseqüentários e libertá-los da condição de escravidão.” (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2015).

Assim, pode-se afirmar que a missão institucional do MT era a de “[...] promover o desenvolvimento da cidadania nas relações do trabalho, buscando a excelência na realização de suas ações, visando à justiça social.” (DELGADO; NOGUEIRA; RIOS, 2007, p. 64).

Aliás, foram justamente duas Portarias do Ministério do Trabalho (nº 549 e 550, de 14 de junho de 1995), que criaram os Grupos Especiais de Fiscalização Móvel (GEFM), entidades que tiveram “[...] por finalidade o combate ao trabalho em condições análogas às de escravo, a eliminação das piores formas de trabalho infantil, a auditoria de condições de trabalho em obras de infraestrutura.” (HADDAD; MIRÁGLIA, 2018, p. 25), dentre outras.

Segundo Haddad e Mirágliã (2018), os grupos de fiscalização móvel têm composição altamente eclética, pois são constituídos por equipes de auditores fiscais do trabalho, com apoio de procuradores do Ministério Público do Trabalho, de agentes e delegados da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, podendo contar eventualmente com participação de Procuradores da República e de membros da Advocacia Geral da União.

Outro importante órgão de combate ao trabalho escravo é a Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONAETE), que foi criado com o objetivo de intensificar a fiscalização mediante atividades investigativas integradas entre o MPT e os Grupos Móveis criados pelo MT.

---

<sup>62</sup> Informação obtida no jornal eletrônico BBC News Brasil, em notícia veiculada no dia 22.05.2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48367849>>. Acesso em 02 jul. 2019.

A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), por sua vez, foi criada pelo Decreto Presidencial de 31 de Julho de 2003.<sup>63</sup> A atuação deste órgão voltada para planejamento conjunto entre o Estado e a sociedade civil organizada, cabendo-lhe, ainda, o monitoramento de ações articuladas com a finalidade de erradicar o trabalho escravo no país. (NOGUEIRA et al. 2014).

De acordo com o referido Decreto, a CONATRAE é competente para:

- I - acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, propondo as adaptações que se fizerem necessárias;**
- II - acompanhar a tramitação de projetos de lei relacionados com o combate e erradicação do trabalho escravo no Congresso Nacional, bem como propor atos normativos que se fizerem necessários à implementação do Plano de que trata o inciso I;**
- III - acompanhar e avaliar os projetos de cooperação técnica firmados entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais;**
- IV - propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo; e**
- V - elaborar e aprovar seu regimento interno. (BRASIL, 2003a).**

Já o Ministério Público do Trabalho (MPT) é instituição que se distingue do MT em função da sua atuação judicial e extrajudicial. Trata-se de órgão que tem suas atividades “[...] diretamente relacionadas à tutela dos direitos metaindividuais, quais sejam, difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme estabelece o art. 81, parágrafo único, incisos I a III, da lei nº 8.078/90.”<sup>64</sup> (HADDAD, MIRÁGLIA, 2018, p. 21).

Assim, o MPT atua judicialmente quando da propositura de ações civis públicas e outros instrumentos processuais previstos na Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União). Já no plano extrajudicial, o MPT dispõe de instrumentos

---

<sup>63</sup> A CONATRAE substituiu o extinto Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), órgão que tinha sido criado pelo Decreto Presidencial nº 1.538/95, composto por “[...] diversos ministérios e coordenado pelo Ministério do Trabalho, com a participação de várias entidades, instituições e da própria Organização Internacional do Trabalho (OIT).” (HADDAD; MIRÁGLIA, 2018, p. 28).

<sup>64</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

- I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990)

igualmente relevantes para a efetiva proteção dos direitos sociais, a exemplo do termo de ajustamento de conduta (TAC).

O TAC é um instrumento de extrema importância no combate ao trabalho escravo, que está previsto no art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/85<sup>65</sup>. Com o TAC, “[...] *economiza-se todo um processo de conhecimento que poderia percorrer todas as esferas trabalhistas.*” (DELGADO; NOGUEIRA, RIOS, 2007, p. 66).

Uma vez assinado pelas partes, o TAC assume a condição de título executivo extrajudicial<sup>66</sup>. A força executiva do TAC amplia os horizontes de atuação do MPT, que passa a agir de forma mais efetiva extrajudicialmente, visto que, se o compromissado não cumprir a obrigação, poderá ter seus bens expropriados em processo de execução, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Porém, frustrada a tentativa de celebração do ajuste, caberá ao MPT utilizar dos instrumentos judiciais de combate ao trabalho escravo, como a ação civil pública.

A ação civil pública (ACP), que está regulamentada pela Lei 7.347/85, surgiu no contexto da massificação dos conflitos na sociedade, fenômeno que trouxe a reboque a necessidade de coletivização do processo.

Com isso, o sistema de prestação da tutela jurisdicional exclusivamente individual, calcado no liberalismo do século XVIII, dá lugar a instrumentos processuais coletivos aptos à proteção de direitos e interesses transindividuais, especialmente a proteção do trabalhador contra a exploração do trabalho escravo. (DELGADO; NOGUEIRA, RIOS, 2007).

Realmente não faz sentido conferir somente a proteção individual aos trabalhadores contra este tipo de exploração, primeiro porque não haveria qualquer solução para o âmbito coletivo, e segundo porque o trabalhador que se insurgisse estaria fatalmente sujeito a toda sorte de represálias.

É justamente por isso que a ação civil pública também é conhecida como “ação sem rosto” (FAVA, 2005, p. 102), pois atua na defesa dos interesses metaindividuais, sem expor os titulares lesados.

No que diz respeito aos aspectos processuais da ação civil pública, cabe assinalar que o MPT é um dos legitimados ativos, como dispõe o artigo 83, inciso III, da Lei Orgânica do

---

<sup>65</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (BRASIL, 1985)

<sup>66</sup> Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: [...] IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal; (BRASIL, 2015-a)

Ministério Público da União (LOMPU).<sup>67</sup>

Ressalta-se que a aplicação da Lei da Ação Civil Pública, no que tange a proteção dos direitos trabalhistas coletivos, se dá por força do artigo 769<sup>68</sup> da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), do já citado artigo 83 da Lei Complementar n. 75/93 e do artigo 129, III<sup>69</sup>, da Constituição da República, que “[...] *permitem a aplicação das normas processuais comuns quando omissa a legislação trabalhista.*” (HADDAD, MIRÁGLIA, 2018, p. 97).

Já o objeto da ação civil pública pode consistir no pleito de condenação do réu ao pagamento de quantia em dinheiro, a título de danos morais coletivos, ou ao pedido de condenação ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, como foi o caso retratado na Fazenda Santa Laura Vicuña, em Mato Grosso, examinado no primeiro tópico deste trabalho (ACP nº 0000450-57.2017.5.23.0041).

Outro exemplo interessante é o da ACP n. 001200-92.2008.5.03.0020 (20ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte), em que a Justiça do Trabalho condenou<sup>70</sup> S/A Usina Coruripe Açúcar e Álcool e Corália Wanderley Agronegócio a pagar a quantia de R\$ 12.206.018,00, a título de dano moral coletivo, reversíveis em benefício do FAT.

No caso, o juízo da 20ª Vara do Trabalho reconheceu a existência do trabalho degradante e fundamentou a condenação à compensação por dano moral coletivo da seguinte forma:

**A gravidade dos fatos apurados, que demonstram a manutenção de trabalhadores em condições degradantes e aviltantes reflete, em última análise, o flagrante desrespeito aos princípios mais basilares da dignidade humana, afrontando e ameaçando toda a coletividade de que fazem parte os trabalhadores atingidos e, por isso mesmo, desafia medida pedagógica capaz de impor freios à prática nefasta tal como a verificada nos autos, razão da procedência do pedido indenizatório de danos morais. (BRASIL, 2010).**

Outro órgão atuante na política de combate ao trabalho escravo é ao Ministério Público da Federal (MPF), que é a instituição que detém a legitimidade ativa para o

<sup>67</sup> Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho: [...] III - promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos; (BRASIL, 1993)

<sup>68</sup> Art. 769 - Nos casos omissos, o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo em que for incompatível com as normas deste Título. (BRASIL, 1943).

<sup>69</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (BRASIL, 1988)

<sup>70</sup> A sentença foi proferida pela orientadora deste autor, Dra. Taísa Maria Macena de Lima. A íntegra da decisão pode ser consultada em: <[http://as1.trt3.jus.br/consulta/detalheProcesso1\\_0.htm](http://as1.trt3.jus.br/consulta/detalheProcesso1_0.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2018.

ajuizamento a ação penal decorrente da prática do crime previsto no artigo 149 do CP.

A propósito, o STJ já pacificou o entendimento que o crime previsto no art. 149 do Código Penal atrai a competência da Justiça Federal, por se tratar de delito contra a organização do trabalho, tal como mostra a ementa do RE 398.041/PA abaixo transcrita:

**EMENTA: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 149 DO CÓDIGO PENAL. REDUÇÃO Á CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. TRABALHO ESCRAVO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. CRIME CONTRA A COLETIVIDADE DOS TRABALHADORES. ART. 109, VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.** A Constituição de 1988 traz um robusto conjunto normativo que visa à proteção e efetivação dos direitos fundamentais do ser humano. A existência de trabalhadores a laborar sob escolta, alguns acorrentados, em situação de total violação da liberdade e da autodeterminação de cada um, configura crime contra a organização do trabalho. Quaisquer condutas que possam ser tidas como violadoras não somente do sistema de órgãos e instituições com atribuições para proteger os direitos e deveres dos trabalhadores, mas também dos próprios trabalhadores, atingindo-os em esferas que lhes são mais caras, em que a Constituição lhes confere proteção máxima, são enquadráveis na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto das relações de trabalho. Nesses casos, a prática do crime prevista no art. 149 do Código Penal (Redução à condição análoga a de escravo) se caracteriza como crime contra a organização do trabalho, de modo a atrair a competência da Justiça federal (art. 109, VI da Constituição) para processá-lo e julgá-lo. Recurso extraordinário conhecido e provido. (BRASIL, 2008).

A competência é da Justiça Federal não somente porque se trata de crime contra a violação do trabalho, mas também por se tratar de causa relativa aos Direitos Humanos (artigo 109, inciso V-A<sup>71</sup>, da CF/1988). Consequentemente, o processo se inicia com o inquérito, a ser conduzido pela Polícia Federal e concluído com o ajuizamento da ação penal pelo MPF.

### 3.5 O Trabalho Análogo ao de Escravo no Direito brasileiro

No Brasil, até o início da década de 1990, o artigo 149 do Código Penal Brasileiro, de 1940, “[...] *era a única referência direta, no âmbito jurídico, para o combate àquela relação*

---

<sup>71</sup> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: [...] V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (BRASIL, 1988)

*de trabalho.*” (VIEIRA, 2011, p. 93).

O problema é que a redação originária do art. 149 do Código Penal era genérica e não descrevia precisamente que tipo de conduta levaria alguém a ser reduzido à condição análoga à de escravo. Assim dispunha a referida norma: “[...] *reduzir alguém à condição análoga à de escravo: Pena – reclusão de dois a oito anos.*” (BRASIL, 1940).

Como não poderia deixar de ser, essa redação aberta da norma gerava muita divergência entre magistrados e especialistas no tocante ao conceito do crime. Com isso, muitos juízes optavam pela absolvição do acusado “[...] *com fundamento no princípio do in dubio pro reo ou na atipicidade da conduta.*” (MESQUITA; FREITAS, 2016).

Por isso, em 2003, foi dado importante passo no combate à escravidão, quando a Lei nº 10.803 alterou a redação do art. 149 do Código Penal para explicitar quais seriam as situações que caracterizam a redução à condição análoga a de escravo. (CARNEIRO; COSTA, 2014, p. 25).

De acordo com Bitencourt (2015, p. 448), “[...] *com a lei n. 10.803/2003, alterou-se profundamente a natureza dessa infração pena que, de tipo aberto, passou a ser um tipo fechado, como convém a um Estado Democrático de Direito.*”.

O Código Penal passou, então, a tipificar o crime de trabalho escravo contemporâneo nos seguintes termos:

**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.**

**§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:**

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

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

**§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:**

**I – contra criança ou adolescente;**

**II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. (BRASIL, 1940).**

Assim, como se verá logo adiante, o conceito de trabalho análogo à condição de escravo é amplo e abarca situações como:

**Aliciamento de trabalhadores de outros Municípios e Estados, utilizando-se de intermediadores de mão de obra; prestação de serviços sob vigilância armada e com retenção de documentos ou objetos pessoais; ‘servidão por dívidas’ (*truck system*); alojamentos sem condições de habitação e instalações sanitárias sem condições de higiene; fornecimento inadequado de alimentação e de água potável; falta de fornecimento gratuito de instrumentos para a prestação de serviços, de equipamentos de proteção individual de trabalho e materiais de primeiros socorros; transporte sem segurança dos trabalhadores; descumprimento de normas básicas de segurança e medicina do trabalho.’ (GARCIA 2012, p. 60).**

De início, deve-se observar que o tipo do artigo 149 foi inserido no Título I (Dos Crimes Contra a Pessoa), mais especificamente contra a liberdade pessoal (Capítulo IV), e não contra a organização do trabalho, demonstrando a preocupação da sociedade em tutelar o bem jurídico liberdade. (DELGADO; NOGUEIRA, RIOS, 2007).

Porém, a liberdade não é o único bem jurídico tutelado pelo crime de trabalho análogo ao de escravo (NOGUEIRA et al. 2014), pois, com a inclusão das figuras do trabalho forçado, degradante e jornada exaustiva, tutelou-se igualmente a dignidade humana. Essa ampliação da tutela (liberdade e dignidade) seguiu a tendência internacional de proteção às pessoas vítimas dessa exploração.

Assim, para autores como Nogueira e outros (2014, p. 4), o trabalho escravo contemporâneo “[...] *deve ser concebido, em verdade, como a exploração da mão de obra em condições ofensivas à dignidade do trabalhador, através do uso e descarte de seres humanos.*”.

Além disso, com a alteração, o tipo do artigo 149 passou de uma norma penal aberta para um tipo penal alternativo, que é aquele que, para a sua caracterização, basta a comprovação da prática de alguma das condutas nele contidas. (MESQUITA; FREITAS, 2016). Por se tratar, então, de tipo penal alternativo, basta a prática de um só deles, que já estará devidamente configurado o crime.

Aliás, o trecho abaixo, extraído da ementa de uma decisão do STF (Inquérito nº 3.412/AL), sintetiza bem essas primeiras observações, veja-se:

**PENAL. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À 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 276 direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de também 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. (BRASIL, 2012).

Feita essa necessária introdução, passar-se-á, nos próximos tópicos, ao exame jurídico de cada uma das sete formas de execução do crime de redução da pessoa a condição análoga à de escravo.

### 3.5.1 Trabalho Forçado

O que se entende por trabalho forçado? No Brasil, o conceito de trabalho forçado é extraído da Convenção nº 29 da OIT, que foi ratificada e incorporada no sistema jurídico brasileiro pelo Decreto nº 41.721 de 1957. Assim, como visto, o art. 2º da aludida convenção dispõe que “[...] a expressão trabalho forçado ou obrigatório, designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo, sob ameaça de qualquer qualidade, e para o qual ele não de ofereceu de espontânea vontade.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1930).

Nesse sentido, o trabalho escravo é tanto aquele “[...] para o qual o trabalhador não tenha se oferecido espontaneamente, desde o início de sua prestação, como aquele exigido contra vontade do trabalhador, durante sua execução.” (NOGUEIRA et al. 2014, p. 4).

Porém, STF, no julgamento do já citado Inquérito 3.412/AL, em 20.03.2012, decidiu que, para a configuração do crime previsto no artigo 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.

Para o órgão de cúpula do judiciário brasileiro, o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos, ou seja, mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive o direito ao trabalho digno. (BRASIL, 2012).

Para Garcia (2012), existem três formas de ameaça ou coação, a saber, a coação moral, psicológica e a física. A primeira é aquela em que o empregador, de forma ilícita e fraudulenta, aproveita-se da pouca instrução dos trabalhadores, para envolvê-los em dívidas com a finalidade de impossibilitar o desligamento do trabalhador, o que caracteriza o regime de servidão por dívidas (*truck system*), vedado pelo ordenamento jurídico, conforme o art. 462, §2º<sup>72</sup>, da CLT.

Já a coação psicológica é aquela exercida mediante a ameaça emprego de violência, a fim de que os trabalhadores permaneçam trabalhando e não tentem a fuga, podendo haver a utilização de empregados armados para exercerem esta coação. Por fim, a coação física é a forma pela qual os trabalhadores são efetivamente submetidos a toda a sorte de castigos físicos, podendo ser inclusive assassinados, como punição exemplar aos demais.

Por fim, ressalta-se que a coerção muitas vezes não ocorre no momento inicial, mas sim posteriormente, após o trabalhador ser aliciado para o local de trabalho. Nesse particular, Mesquita<sup>73</sup> (*apud* MESQUITA; FREITAS, 2016) relata que o trabalhador é atraído por falsas promessas de um aliciador (gato) e, durante a execução trabalho, percebe que não tem condições de sair, porque sofre pressões físicas e psicológicas, como se tivesse contraído uma dívida com os empregadores.

### 3.5.2 Jornada Exaustiva

De acordo com Greco (2008), jornada exaustiva é aquela que esgota as forças do trabalhador, minando sua saúde física e mental. Este autor ainda contribui fazendo divisão importante, afirmando que existem duas formas para caracterizar a jornada exaustiva: por

---

<sup>72</sup> Art. 462 - Ao empregador é vedado efetuar qualquer desconto nos salários do empregado, salvo quando este resultar de adiantamentos, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo.[...]

§ 2º - É vedado à empresa que mantiver armazém para venda de mercadorias aos empregados ou serviços estimados a proporcionar-lhes prestações " in natura " exercer qualquer coação ou induzimento no sentido de que os empregados se utilizem do armazém ou dos serviços. (BRASIL, 1943)

<sup>73</sup> MESQUITA, Valena Jacob Chaves. O Trabalho análogo ao de escravo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2005.

“duração” do trabalho, ou seja, pela quantidade de horas exigidas do trabalhador, ou por “produção” do trabalho, referente não ao tempo, mas à intensidade da atividade imposta à vítima.

Já Pereira (2014) define a jornada exaustiva como aquela que extrapola de forma constante e persistente a legalmente permitida (8 horas diárias e até 2 extraordinárias).<sup>74</sup> Este autor ainda esclarece que este tipo de trabalho traz reflexos negativos, como raciocínio mais lentos, maior propensão a acidentes, além de problemas de saúde relacionados ao cansaço.

É importante também não confundir a jornada excessiva, prática irregular que pode ensejar a aplicação de sanções como multa, pagamento de indenização etc., da jornada exaustiva, esta sim, caracterizadora do crime previsto no artigo 149.

Para diferenciá-las, Nogueira e outros (2014, p. 5) sustentam que: “[...] *a jornada exaustiva é aquela em que, de tão impactante à higidez física e psíquica do trabalhador, este não consegue repor suas energias até o início da jornada seguinte.*”.

Sobre este ponto específico, Busato (2017) defende que a diferenciação entre uma e outra deve ser feita com base no caso concreto:

**Há de ser feita uma análise tópica, caso a caso, para a identificação da condição de excesso na jornada de trabalho. É claro que a constatação do excesso depende da natureza do trabalho exercido, e das situações em que os estudos teóricos já identificaram os limites razoáveis da atividade laborativa específica.**

E para aqueles que sustentam que a citada figura típica é altamente subjetiva, o STF, no sempre lembrado Inq. 3.412/AL já reconheceu que, dependendo da gravidade do caso, é possível sim a configuração da jornada exaustiva, que viola direitos fundamentais do trabalhador.

Seguindo com a análise, verificou-se que a jornada exaustiva ocorre tanto no meio urbano como no rural, e aos poucos, vai minando as forças do trabalhador, causando-lhe problemas de saúde, stress, mal-estar, e privando o obreiro do convívio com a família.

Cabe destacar, ainda, que a definição de jornada exaustiva está prevista na Orientação nº 3 da CONAETE como aquela que

---

<sup>74</sup> O tema das horas extras tem previsão Constitucional, conforme o artigo 7º, incisos XVIII e XIX e estão regulamentados pela legislação infraconstitucional, de acordo com o artigo 57 e seguintes da CLT.

[...] por circunstâncias de intensidade, frequência, desgaste ou outras, cause prejuízos à saúde física ou mental do trabalhador, agredindo sua dignidade, e decorra de situação de sujeição que, por qualquer razão, torne irrelevante a sua vontade. (NOGUEIRA *et al.*, 2014, p. 5)

Ainda sobre a jornada exaustiva, a CTETP da UFMG analisou alguns relatórios de fiscalização do Ministério do Trabalho e verificou casos de jornada ininterrupta, que iam de 7h00 às 22h00, como na OP n. 2009.143.MTE.MINAS. Verificou-se, também, a realização de horas extras na média entre 80 a 100 horas mensais, como na OP n. 2012.117.MTE.MINAS e OP n. 2016.SPAL.MTE.MINAS. (HADDAD, MIRÁGLIA, 2018, p. 54).

Ou seja, diante de tantos parâmetros objetivos, não há como afirmar que a jornada exaustiva é elementar típica altamente subjetiva, como pretendem alguns políticos mais conservadores, pois é possível diferenciar situações enquadradas como jornada excessiva daquelas caracterizadas como trabalho em condição análoga à de escravo (jornada exaustiva).

### 3.5.3 Trabalho Degradante

O trabalho em condições degradantes é aquele que não fornece ao trabalhador as condições mínimas para o exercício da sua dignidade. Para Luís Antônio Camargo de Melo, é aquele que se processa em péssimas condições laborais e de remuneração. (MELO, 2003).

De uma forma mais precisa e detalhada, José Claudio Monteiro Brito Filho (2018, p. 100) afirma que “[...] *trabalho em condições degradantes é aquele que há falta de garantias mínimas de saúde e segurança, além da falta de condições mínimas de trabalho, de moradia, higiene, respeito e alimentação.*”. Nesse sentido, Mesquita e Freitas (2016) fornecem estatísticas extraídas de relatórios de fiscalização do Grupo Especial Móvel do MTE, que apontam as seguintes características do trabalho desenvolvido em condições degradantes:

**1 – deixar de manter abrigo para proteger os trabalhadores contra intempéries nos trabalhos a céu aberto; 2- manter empregado trabalhando sob condições contrárias às disposições de proteção ao trabalho; 3- deixar de disponibilizar aos trabalhadores instalações sanitárias; 4- deixar de disponibilizar aos trabalhadores locais para refeição; 5- deixar de disponibilizar aos trabalhadores alojamentos, quando houver permanência deles no estabelecimento nos períodos entre as jornadas de trabalho;**

De acordo com as informações coletadas por Pereira (2014), o trabalho degradante é aquele em que não se dá água potável aos obreiros, pois as águas fornecidas são geralmente de um rio, córrego um buraco infecto. É aquele em que não se fornece os EPI's aos trabalhadores, os quais ficam sujeitos a todo o tipo de acidentes (cortes, perfurações nos olhos, amputações etc); e também aquele em que não se fornece um alojamento digno.

Esse mesmo autor conta que presenciou situação de trabalho degradante em uma carvoaria localizada na fronteira do Brasil com Paraguai, em uma cidade do Estado do Mato Grosso do Sul. O autor não forneceu nomes, mas a carvoaria visitada produzia e fornecia carvão vegetal para uma grande siderúrgica, que por sua vez exportava ferro gusa para a China e também atendia o mercado interno brasileiro com manufatura de aço.

No local, o autor constatou que dois dos fornos utilizados na produção da matéria prima eram utilizados como alojamento para os trabalhadores. Como se vê, a exploração do trabalho em condições degradantes é muito comum em zonas rurais, mais também se faz presente em áreas urbanas, como ilustra a situação dos trabalhadores nas oficinas de costura da grande São Paulo.

Autores como Nogueira e outros (2014, p. 6), por sua vez, apresentam as características do trabalho degradante neste setor de produção:

**Especificamente quanto ao ambiente de trabalho, a degradação é manifesta: nos fundos das oficinas são erguidos cortiços que abrigam dezenas de trabalhadores em espaços apertados; a higiene deixa bastante a desejar, a fiação elétrica é improvisada, não há que se falar em conforto térmico ou em medidas de prevenção a incêndios, botijões de gás são instalados em espaços confinados e há poucos banheiros para o uso dos trabalhadores alojados; o maquinário não conta com proteções contra acidentes e as bancadas, assim como as cadeiras, não possuem regulagem ergonômica. É frequente, em tal ambiente, a presença de crianças, algumas auxiliando no trabalho e outras, bebês, sentadas no colo da mãe durante a realização dos serviços.**

Ademais, vale salientar que a CONAETE também define as condições degradantes, em sua Orientação nº 4, como aquelas que:

**[...] configuram desprezo à dignidade da pessoa humana, pelo descumprimento dos direitos fundamentais do trabalhador, em especial os referentes a higiene, saúde, segurança, moradia, repouso, alimentação ou outros relacionados a direitos da personalidade, decorrentes de situação de sujeição que, por**

qualquer razão, torne irrelevante a vontade do trabalhador”. (NOGUEIRA et al. 2014, p. 6).

É possível se falar, portanto, que existe um tripé da degradância (HADDAD, MIRÁGLIA, 2018, p. 52), pois segundo os relatórios das fiscalizações realizadas, na maioria dos casos, verificam-se: alojamentos precários, ausência de instalações sanitárias e falta de água potável.

#### 3.5.4 Servidão por Dívidas (*Truck System*)

Essa forma de escravidão não é tão contemporânea quanto parece, pois há estudos que mostram que ela começou no período imperial brasileiro, antes mesmo da abolição da escravatura no país.

A esse respeito, Figueira, Prado e Sant’Ana Júnior (2011), discorrem que, no Brasil, em meados do século XIX, outra escravidão existia e persistiu ao longo de décadas. Tratava-se de espécie de escravidão composta por mão de obra branca e não reconhecida expressamente pela sociedade da época (o trabalho escravo ilegal). De acordo com DAVATZ<sup>75</sup>:

**O senador Vergueiro, liberal e abolicionista, não reconheceria que os suíços mantidos em sua propriedade eram escravos, como alguns deles reclamavam. Pelo contrário, como parlamentar liberal e defensor do trabalho livre, considerava dar o exemplo justamente ao importar a mão de obra camponesa da Europa. Uma mão de obra que, endividada, era retida em suas terras. Formalmente, os trabalhadores brancos e migrantes não eram escravos. Sobre eles não havia um documento que os reconhecesse assim. Mas o cotidiano duro, a impossibilidade de saírem da situação de coerção, eram considerados, como denunciou um dos colonos, escravidão, um documento escrito em linguagem veemente. (apud FIGUEIRA; PRADO; SANT’ANA JÚNIOR, 2011, p. 20).**

Com efeito, este modo de execução se caracteriza quando “[...] *o empregado tem sua liberdade de locomoção cerceada por qualquer meio, seja ele físico ou psicológico, em razão de suposta dívida contraída com o empregador ou seus prepostos.*” (MESQUITA; FREITAS,

<sup>75</sup> DAVATZ, Thomaz. Memórias de um Colono no Brasil: 1850. Belo Horizonte: Itatiaia, 1980.

2016). Nesse sistema, também conhecido como servidão por dívida, *truck system*, ou ainda, sistema de barracão, o trabalhador

**[...] é forçado a adquirir produtos do estabelecimento do empregador, por valores acima daqueles praticados no mercado, contrariando o disposto no artigo 462, §§2º e 3º<sup>76</sup>, da CLT, bem como a Convenção n. 95 da OIT<sup>77</sup>” (MESQUITA; FREITAS, 2016).**

Por fim, ainda cabe ressaltar que esta forma de caracterização do trabalho escravo também está alinhada aos ditames da Convenção Suplementar da ONU, de 1956, que

**[...] define a servidão como a condição de qualquer um que seja obrigado pela lei, pelo costume, por um acordo ou em razão de dívidas contraídas com o tomador de seus serviços, a viver e trabalhar numa terra a este pertencente ou a fornecer-lhe, contra remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem poder mudar sua condição. (NOGUEIRA et al. 2014, p. 5)**

### 3.5.5 Outras Formas de Execução

Outra forma de execução do crime é o cerceamento do uso de transporte, que também a liberdade de locomoção do trabalhador, mas não em função de uma suposta dívida contraída. Aqui, o empregador impede o trabalhador de ter acesso aos meios de transporte com a finalidade de retê-lo no local de trabalho. (MESQUITA; FREITAS, 2016).

Já a manutenção de vigilância ostensiva se verifica quando o empregador mantém prepostos para fiscalizar a atividade dos trabalhadores, os quais ficam impedidos de deixar o

---

<sup>76</sup> Art. 462 - Ao empregador é vedado efetuar qualquer desconto nos salários do empregado, salvo quando este resultar de adiantamentos, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo. (...) § 2º - É vedado à empresa que mantiver armazém para venda de mercadorias aos empregados ou serviços estimados a proporcionar-lhes prestações "in natura" exercer qualquer coação ou induzimento no sentido de que os empregados se utilizem do armazém ou dos serviços. § 3º - Sempre que não for possível o acesso dos empregados a armazéns ou serviços não mantidos pela Empresa, é lícito à autoridade competente determinar a adoção de medidas adequadas, visando que as mercadorias sejam vendidas e os serviços prestados a preços razoáveis, sem intuito de lucro e sempre em benefício dos empregados. (BRASIL, 1943).

<sup>77</sup> Art. 7º - 1. Quando em uma empresa forem instaladas lojas para vender mercadorias aos trabalhadores ou serviços a ela ligados e destinados a fazer-lhes fornecimentos, nenhuma pressão será exercida sobre os trabalhadores interessados para que eles façam uso dessas lojas ou serviços. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1949).

local sem sua autorização expressa. Em casos mais graves, verifica-se a presença de homens armados que exercem ameaça sobre os trabalhadores.

Por fim, o apoderamento de documentos ou objetos pessoais, de acordo com Mesquita e Freitas (2016), se caracteriza

**[...] quando o empregador retém os documentos do empregado supostamente para realizar o registro do funcionário, mas não os devolve enquanto não liberar o trabalhador das suas atribuições, objetivando com isto manter o empregado no local de trabalho até a conclusão dos serviços ou o pagamento das dívidas ilegais que lhes são impostas.**

Assim, concluída a análise de cada um dos modos de execução do crime de redução da pessoa a condição análoga à de escravo, passa-se no tópico seguinte ao exame de um caso concreto em que o próprio STF impediu a alteração do tipo definido no artigo 149 do Código Penal por ato normativo editado pelo Ministério do Trabalho.

### **3.6 A Portaria do MT nº 1129/2017 e a ADPF 489/2017**

Com este último tópico do Capítulo 3, este autor pretende demonstrar, ao final, que a decisão do STF proferida na ADPF nº 489 de 2014 demonstra que o judiciário brasileiro agiu com integridade e coerência ao determinar a suspensão da eficácia de uma portaria que definiu o trabalho escravo em contornos distintos do artigo 149 do Código Penal. Como se verá, a decisão teve o apoio incondicional de inúmeras entidades, que se habilitaram no feito para atuar na condição de *amicus curiae*.

Sendo assim, a digressão que se fará adiante tem a finalidade de demonstrar como isso aconteceu e quais foram os fundamentos adotados.

Pois bem, em 16 de outubro de 2017, o Ministério do Trabalho publicou a Portaria nº 1129, que

**[...] dispõe os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de**

**2016. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017, p. 82)**

O artigo 1º da referida Portaria, que causou muita polêmica, estatuiu o seguinte:

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

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

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

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

**IV - condição análoga à de escravo:**

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

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

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

**d) a retenção de documentação pessoal do trabalhador, com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho; (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017, p. 82).**

Nota-se que o ato normativo retira do conceito de trabalho em condições análogas à de escravo as definições de trabalho forçado, jornada exaustiva e trabalho degradante, situações estas que integram o tipo previsto no artigo 149 do Código Penal.

Justamente por isso, o ato normativo foi alvo de críticas severas por parte da sociedade, aí se incluindo o próprio Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal, órgãos que, em manifestação conjunta, pediram a revogação imediata da Portaria por meio da Recomendação nº 38/2017-AA apresentada no procedimento nº 1.16.000.003172/2017-76.

A notícia foi veiculada na internet, na sala de imprensa do MT, da seguinte forma:

**Brasília – O Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público Federal (MPF) expediram, nesta terça-feira (17), recomendação pela revogação da Portaria nº 1129/2017, do Ministério do Trabalho (MTb). O texto modifica o conceito de trabalho escravo e traz novas regras sobre a publicação da Lista Suja. Na recomendação, o MPT e o MPF afirmam que a portaria “é manifestamente ilegal”, porque “contraria frontalmente o que prevê o artigo 149 do Código Penal e as Convenções 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao condicionar a caracterização do trabalho escravo contemporâneo à restrição da liberdade de locomoção da vítima”. As instituições também alegam que as novas regras sobre a publicação da Lista Suja ferem a “Lei de Acesso à Informação, fragilizando um importante instrumento de transparência dos atos governamentais que contribui significativamente para o combate ao crime”. [...] Caso emblemático – Na recomendação, MPT e MPF mencionam determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, instituição judicial autônoma da Organização dos Estados Americanos (OEA), que “previu expressamente que não poderia haver retrocessos na política brasileira de combate e erradicação do trabalho análogo ao de escravo”. Em dezembro de 2016, a Corte responsabilizou internacionalmente o Estado brasileiro por não prevenir a prática de trabalho escravo e tráfico de pessoas. A sentença ocorreu no caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, em um processo que durou cerca de três anos. Nessa fazenda, no sul do Pará, mais de 300 trabalhadores foram resgatados, entre 1989 e 2002. Em 1988, foi denunciada a prática e o desaparecimento de dois adolescentes que teriam tentado fugir do local. (MINISTÉRIO PÚBLICO..., 2017).<sup>78</sup>**

Também dentro das manifestações contrárias à Portaria, cabe mencionar a nota pública<sup>79</sup> elaborada conjuntamente pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT) e a Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas (ABRAT).

Nesse documento, as referidas entidades sustentaram que a Portaria 1129 redefiniu ilegalmente o conceito de trabalho em condições análogas às de escravo, promovendo reducionismo semântico incompatível com a redação do artigo 149 do CP. A nota também enfatiza que a escravidão contemporânea se conforma quando alguém exerce sobre outrem, direta ou indiretamente, atributos do direito de propriedade, reduzindo o trabalhador à condição de coisa, como já reconheceu o STF e a Corte IDH.

Vale registrar, ainda, a nota de repúdio da Defensoria Pública da União (DPU), que

<sup>78</sup> O leitor pode consultar o inteiro teor da Recomendação nº 38/2017-AA no seguinte endereço: <https://pt.calameo.com/read/004792140c18ee200d39a>. Acesso em 08 jun. 2018.

<sup>79</sup> O inteiro teor da nota pública está disponível em: [https://www.anamatra.org.br/files/Nota-Pblica\\_ANAMATRA-ANPT-ANPR-ABRAT-SINAIT\\_portaria-1129-3.docx.pdf](https://www.anamatra.org.br/files/Nota-Pblica_ANAMATRA-ANPT-ANPR-ABRAT-SINAIT_portaria-1129-3.docx.pdf). Acesso em 08 jun. 2018.

assim se manifestou:

**[...] No entanto, a portaria, ao definir os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva, condição degradante e condição análoga à de escravo, a rigor, condiciona todas essas hipóteses à necessidade de ocorrência de violação do direito de liberdade formal, ou liberdade de ir e vir, desconsiderando toda e qualquer possibilidade de configuração de violação à dignidade humana por meio de outros tipos de violência e de coação, como fraude, engano, abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade. De se notar que a violência explícita, de violação da liberdade de ir e vir, é de difícil comprovação, na medida em que não deixa, em muitos casos, vestígios aparentes, dificultando sua identificação e repressão, ao contrário da jornada exaustiva e das condições degradantes, com o que a repressão ao trabalho escravo no Brasil por meio da fiscalização do trabalho, a partir da portaria, restará absolutamente prejudicada. É oportuno lembrar que há anos se tenta no âmbito do Congresso Nacional reduzir o conceito de trabalho escravo estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, por meio de projetos de lei, que pretendem alterar o Código Penal ou regulamentar o artigo 243 da Constituição Federal, de modo a restringir a caracterização do crime às estritas hipóteses de violação do direito de liberdade formal. Mas a luta pela manutenção do atual conceito, por meio da atuação de diversos atores comprometidos com a erradicação dessa violação de direitos humanos no Brasil, tem sido exitosa no sentido de impedir a aprovação de tais projetos de lei. Não obstante, o Ministério do Trabalho, com a edição da portaria em questão, pretende, na prática, alterar e esvaziar o conceito de trabalho escravo vigente, através de ato normativo infralegal, usurpando de toda a sociedade brasileira, através do debate democrático, o poder de legislar sobre tema tão relevante. [...] (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2017).**

Dando sequência à análise dos repúdios, também cabe destacar a nota do Escritório da OIT, no Brasil, sobre as mudanças operadas no combate ao trabalho análogo ao de escravo, com ênfase na alteração proposta pela Portaria 1129 do MT. Nessa nota, a OIT destacou que,

**[...] com a com a edição da Portaria n. 1129, de 13/10/2017, o Brasil corre o risco de interromper essa trajetória de sucesso que o tornou um modelo de liderança no combate ao trabalho escravo para a região e para o mundo. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2017).**

O Escritório também destacou as recomendações feitas pelo seu Comitê de peritos ao governo brasileiro, que foram apresentadas por meio do Relatório Anual publicado em 2016. No citado relatório, o Comitê, ao se manifestar sobre uma possível modificação do conceito de trabalho escravo, recomendou:

[...] que uma eventual alteração não se constituísse como um obstáculo, na prática, às ações tomadas pelas autoridades competentes para identificar e proteger as vítimas de todas as situações de trabalho forçado, bem como à imposição de penalidades aos perpetradores do crime. O Comitê encorajou o governo brasileiro a consultar as autoridades mais envolvidas na temática, em particular a auditoria fiscal do trabalho, o Ministério Público e a Justiça Trabalhista, na discussão sobre uma possível alteração do conceito. Modificar ou limitar o conceito de submeter uma pessoa a situação análoga à de escravo sem um amplo debate democrático sobre o assunto pode resultar num novo conceito que não caracterize de fato a escravidão contemporânea, diminuindo a efetividade das forças de inspeção e colocando um número muito elevado de pessoas, exploradas e violadas na sua dignidade, em uma posição de desproteção, contribuindo inclusive para o aumento da pobreza em várias regiões do país. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2017).<sup>80</sup>

Ainda consta nessa mesma nota referência ao Protocolo da OIT Adicional à Convenção nº 29 e sua respectiva recomendação, ambos de 2014, que estabelecem que “[...] os governos devem adotar medidas para promover a devida diligência para combater o trabalho escravo, tanto na esfera pública, como na esfera privada.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2017). Por fim, a nota também destaca a necessidade do Brasil se alinhar à meta 8.7 fixada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, que obriga o Estado a:

**[...] tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o**

<sup>80</sup> Em consulta à página oficial da OIT, na internet, constatou-se que, de fato, o Comitê fez esta recomendação ao governo brasileiro:

The Committee therefore hopes that the Government will not fail to take the necessary steps to ensure that any new wording of section 149 of the Penal Code does not constitute an obstacle in practice to the action taken by the competent authorities to identify and protect victims of all situations of forced labour and to penalize the perpetrators of this crime in a prompt and adequate manner. The Committee strongly encourages the Government to consult the authorities which in recent years have been most heavily involved in combating “slave labour”, particularly the labour inspectorate, the Labour Prosecution Service, the labour courts and the Federal Prosecution Service.

Em livre tradução:

O Comitê espera, portanto, que o Governo não deixe de tomar as medidas necessárias para assegurar que qualquer nova redação da seção 149 do Código Penal não constitua um obstáculo, na prática, à ação tomada pelas autoridades competentes para identificar e proteger as vítimas de todas situações de trabalho forçado e penalizar os perpetradores deste crime de maneira pronta e adequada. O Comitê encoraja fortemente o Governo a consultar as autoridades que nos últimos anos estiveram mais envolvidas no combate ao “trabalho escravo”, particularmente a inspeção do trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a justiça do trabalho e o Ministério Público Federal. Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:3252846](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3252846)>. Acesso em: 08 jun. 2018.

**trabalho infantil em todas as suas formas. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2017).**

Nessa mesma linha, posicionou-se a Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho (SITMT), por meio do Memorando Circular nº 61/2017, no qual se destacou que:

**[...] foram detectados vícios técnicos e jurídicos na conceituação e regulação do tema que se pretende disciplinar, bem como aspectos que atentam contra normativos superiores à Portaria, como a Constituição da República, a Convenção 81 da Organização Internacional do Trabalho e o Código Penal entre outros. (SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO, 2017).**

E com especial destaque, a manifestação da Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, que, por meio do Ofício nº 2/2017 – REFD, também recomendou a revogação do ato normativo face à sua contrariedade à Constituição, especialmente aos princípios da dignidade humana e o da proibição do retrocesso social. (REDE SUSTENTABILIDADE, 2017).

Não menos importante foi o parecer apresentado por Flávia Piovesan enquanto Secretária Nacional de Direitos Humanos e Presidente da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo<sup>81</sup>, que, em entrevista concedida à BBC Brasil, afirmou que a pretensa alteração normativa “[...] simboliza retrocessos inaceitáveis na luta pela prevenção, erradicação e fiscalização do trabalho escravo.” (REDE SUSTENTABILIDADE, 2017, p. 6).

A CONAETE, pelo seu então coordenador-geral, Tiago Muniz Cavalcanti, também se posicionou contra a Portaria 1.129, de 16/10/2017 do MT, ao afirmar que:

**O governo está de mãos dadas com quem escraviza. Não bastasse a não publicação da lista suja, a falta de recursos para as fiscalizações, a demissão do chefe da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae), agora o ministério edita uma portaria que afronta a legislação vigente**

<sup>81</sup> Segundo informações do Jornal Valor Econômico, Flavia Piovesan foi exonerada em 01.11.2017 pouco depois de externar a sua posição contrária à Portaria 1129 do MPT. Em entrevista ao periódico, Flavia Piovesan esclareceu que a exoneração não foi um ato de retaliação às suas declarações, mas sim uma medida adequada para uma transição, já que ela estaria, a partir de janeiro de 2018, ocupando cargo de Conselheira da Corte Internacional de Direitos Humanos. Informação disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5179356/secretaria-que-criticou-portaria-sobre-trabalho-escravo-deixa-governo>>. Acesso em 08 jun. 2018.

e as convenções da OIT (MPT RECOMENDA..., 2017).

Por fim, ainda cabe destacar a manifestação da Conectas Direitos Humanos e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) dirigida às Nações Unidas a respeito da Portaria 1.129/2017, informando que:

**[...] em contexto de popularidade próxima a zero e crescentes pressões para bloquear investigações de corrupção envolvendo os maiores partidos, o atual Presidente está trocando direitos humanos por apoio político. (REDE SUSTENTABILIDADE, 2017, p. 6).**

Como se vê, o descontentamento foi de tal ordem que a Rede Sustentabilidade, em parceria com a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ (Clínica URGE Direitos), ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra a Portaria 1.129/2017.

A notícia, publicada na página da “UERJ Direitos”, demonstra os principais pontos que foram impugnados do ato normativo, sendo que a petição inicial da ADPF está disponível no link localizado logo abaixo à informação divulgada no site:

**A Clínica UERJ Direitos protocolou ADPF em parceria com a Rede Sustentabilidade contra a Portaria do Ministério do Trabalho no 1.129, de 13/10/2017, publicada no Diário Oficial da União do dia 16/10/2017. A portaria apresenta uma grave ameaça aos esforços para a erradicação do trabalho escravo no Brasil. Dentre os graves vícios da Portaria figuram (a) a indevida restrição do conceito de “redução à condição análoga a escravo”; (b) o condicionamento da inclusão de empregador na “lista suja” do trabalho escravo e da divulgação dessa lista a prévio ato do Ministro do Trabalho; (c) a criação de um sem-número de entraves burocráticos e políticos para a atuação dos órgãos e autoridades envolvidos na fiscalização e combate às formas modernas de escravidão; e (d) o afastamento de requisitos mínimos para a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta sobre a matéria, o que tende a gerar impunidade. (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO, 2017).**

A petição inicial da ADPF foi distribuída perante o STF, sob o nº 489 (ADPF nº 489/2017). Nessa peça processual, a autora Rede Sustentabilidade afirma que a Portaria 1.129/2017 do MPT foi editada com o inconfessável propósito de inviabilizar a política de

combate ao trabalho escravo e também desfigurou o marco legal do combate ao trabalho escravo do país. (REDE SUSTENTABILIDADE, 2017).

Sustentou, também, que “[...] a edição da Portaria 1.129/2017 do Ministério do Trabalho foi das mais abjetas barganhas da história do país: trocou-se a impunidade na escravidão pela impunidade na corrupção.” (REDE SUSTENTABILIDADE, 2017, p. 6).

Feita a distribuição no STF, a relatoria do processo, Ministra Rosa Weber, em decisão monocrática publicada em 26.10.2017, deferiu o pedido liminar formulado, para suspender, até o julgamento do mérito da ação, os efeitos da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129, de 13.10.2017. (BRASIL, 2017).

Dentre os fundamentos invocados na decisão está o de que o ato normativo impugnado está em desalinho com os tratados internacionais de caráter supralegal, assumidos pelo Brasil, como se pode inferir do trecho abaixo:

**20. Tenho por suficientemente evidenciado, pois, pelo menos em juízo preliminar, que o art. 1º da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017, ao restringir indevidamente o conceito de “redução à condição análoga a escravo”, vulnera princípios basilares da Constituição, sonega proteção adequada e suficiente a direitos fundamentais nela assegurados e promove desalinho em relação a compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos. (BRASIL, 2017).**

Assim, diante da indignação geral com a Portaria 1129/2017 do MT, e principalmente da decisão da Ministra Rosa Weber, que determinou a suspensão dos efeitos do ato normativo até o julgamento do mérito, o MT editou outra Portaria, a de número 1293, de 29 de dezembro de 2017.

Pelo texto da nova Portaria, observa-se que o MT não repetiu (e nem poderia) as falhas, que foram alvo de tão duras críticas por parte da imprensa e das instituições ligadas ao combate do trabalho escravo.

Para facilitar a análise comparativa, convém criar um quadro contendo a descrição dos principais trechos das normas:

Tabela 5. Portarias 1129 e 1293 do MT

Portaria 1129 do MT	Portaria 1293 do MT
<p>Art. 1º Para fins de concessão de benefício de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, nos termos da Portaria MTE nº 1.153, de 13 de outubro de 2003, em decorrência de fiscalização do Ministério do Trabalho, bem como para inclusão do nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, considerar-se-á:</p> <p>I - trabalho forçado: aquele exercido sem o consentimento por parte do trabalhador e que lhe retire a possibilidade de expressar sua vontade;</p> <p>II - jornada exaustiva: a submissão do trabalhador, contra a sua vontade e com privação do direito de ir e vir, a trabalho fora dos ditames legais aplicáveis a sua categoria;</p> <p>III - condição degradante: caracterizada por atos comissivos de violação dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, consubstanciados no cerceamento da liberdade de ir e vir, seja por meios morais ou físicos, e que impliquem na privação da sua dignidade;</p> <p>IV - condição análoga à de escravo:</p> <p>a) a submissão do trabalhador a trabalho exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, realizado de maneira involuntária;</p> <p>b) o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, caracterizando isolamento geográfico;</p> <p>c) a manutenção de segurança armada com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto;</p> <p>d) a retenção de documentação pessoal do trabalhador, com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho; (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017).</p>	<p>Art. 1º Para fins de concessão de benefício de seguro-desemprego ao trabalhador que for encontrado em condição análoga à de escravo no curso de fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos da Portaria MTE n.º 1.153, de 13 de outubro de 2003, bem como para inclusão de administrados no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH n.º 4, de 11 de maio de 2016, considera-se em condição análoga à de escravo o trabalhador submetido, de forma isolada ou conjuntamente, a:</p> <p>I - Trabalho forçado;</p> <p>II - Jornada exaustiva;</p> <p>III - Condição degradante de trabalho;</p> <p>IV - Restrição, por qualquer meio, de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho;</p> <p>V - Retenção no local de trabalho em razão de:</p> <p>a) Cerceamento do uso de qualquer meio de transporte;</p> <p>b) Manutenção de vigilância ostensiva;</p> <p>c) Apoderamento de documentos ou objetos pessoais.</p> <p>Art. 2º Para os fins previstos na presente Portaria:</p> <p>I - Trabalho forçado é aquele exigido sob ameaça de sanção física ou psicológica e para o qual o trabalhador não tenha se oferecido ou no qual não deseje permanecer espontaneamente.</p> <p>II - Jornada exaustiva é toda forma de trabalho, de natureza física ou mental, que, por sua extensão ou por sua intensidade, acarrete violação de direito fundamental do trabalhador, notadamente os relacionados a segurança, saúde, descanso e convívio familiar e social.</p> <p>III - Condição degradante de trabalho é qualquer forma de negação da dignidade humana pela violação de direito fundamental do trabalhador, notadamente os dispostos nas normas de proteção do trabalho e de segurança, higiene e saúde no trabalho.</p> <p>IV - Restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida é a limitação ao direito fundamental de ir e vir ou de encerrar a prestação do trabalho, em razão de débito imputado pelo empregador ou preposto ou da indução ao endividamento com terceiros.</p>

	<p>V - Cerceamento do uso de qualquer meio de transporte é toda forma de limitação ao uso de meio de transporte existente, particular ou público, possível de ser utilizado pelo trabalhador para deixar local de trabalho ou de alojamento.</p> <p>VI - Vigilância ostensiva no local de trabalho é qualquer forma de controle ou fiscalização, direta ou indireta, por parte do empregador ou preposto, sobre a pessoa do trabalhador que o impeça de deixar local de trabalho ou alojamento.</p> <p>VII - Apoderamento de documentos ou objetos pessoais é qualquer forma de posse ilícita do empregador ou preposto sobre documentos ou objetos pessoais do trabalhador. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017a).</p>
--	---

**Fonte: Elaborada pelo Autor.**

Desse comparativo é possível concluir que a Portaria 1293 do MT basicamente atendeu às reivindicações mais importantes das entidades mencionadas no tópico anterior com relação ao conceito de trabalho escravo contemporâneo.

Com efeito, a nova Portaria recompõe o núcleo do crime de redução da pessoa à condição análoga à escravo, que tinha sido esvaziado pela Portaria 1129. Isso ocorre porque o *caput* do artigo 1º da Portaria 1293 é fiel ao disposto no artigo 149 do Código Penal, ao explicitar os modos de execução já consagrados no tipo penal.

Por fim, é importante advertir que a Procuradoria-Geral da República se manifestou na ADPF em 25/10/2018, pela qual sugeriu a acolhida da preliminar de perda superveniente do objeto da ação, diante da revogação da Portaria 1129 pela 1293. (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2018).

### 3.7 Notas Conclusivas

Com a análise empreendida neste capítulo foi possível formular conclusões importantes.

- 1) Em primeiro lugar, ficou nítido que a resistência oferecida por certa classe, no Brasil, contra o fim da escravidão, já era realidade neste país desde os tempos da

colônia e do império, como já se havia destacado no Capítulo 2. Vários tratados internacionais firmados com os ingleses foram descumpridos, e daí a origem da expressão “para inglês ver”. E do jeito que a situação anda, tudo indica que a regra do artigo 243 da CR/88 também é para “inglês ver”;

- 2) Em segundo lugar, verificou-se que o Brasil assinou e ratificou inúmeros tratados, seja no âmbito da ONU, da OIT, da OEA, ou do MERCOSUL, participou da AGENDA 2030 e se comprometeu com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), fez acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e foi condenado, pela prática do trabalho escravo, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. De tudo o que foi o estudado o mais importante é que, em grande parte desses documentos, consta que o Brasil deve adotar medidas eficazes de combate ao trabalho escravo e combater todas as formas contemporâneas de escravidão. Se isso é verdade, como visto neste Capítulo 3, por que dizem que a norma do artigo 243 da CR/88 não é autoaplicável? E mais: a sentença proferida pela Corte Interamericana impôs que o Brasil tivesse um marco jurídico adequado de proteção às vítimas do trabalho escravo, e este marco não pode ser outro senão a regra do artigo 149 do Código Penal, que tipifica todas as formas contemporâneas de escravidão, inclusive a jornada exaustiva e o trabalho degradante;
- 3) A análise realizada neste capítulo também demonstrou que as instituições brasileiras são contra a modificação do artigo 149 do Código Penal, e tanto foi assim que o STF, nos autos da ADPF 489/2017, com o apoio incondicional de inúmeras entidades, suspendeu a eficácia de uma Portaria do Ministério do Trabalho que conceituou o trabalho escravo em moldes distintos daquele previsto no Código Penal brasileiro. Nesse caso, o Governo foi tão pressionado que foi obrigado a editar outra portaria, essa sim, condizente com o artigo 149 do CP. Isso mostra, portanto, que é totalmente desnecessária a aprovação de nova lei que venha a traçar o conceito de trabalho escravo para fins de expropriação.

Sendo assim, no próximo capítulo este autor buscará compatibilizar essas conclusões parciais com o marco teórico adotado nesta tese, para demonstrar que a norma do artigo 243 já deveria estar sendo aplicada pelos tribunais brasileiros.

#### **4 INTERPRETAÇÃO CONSTRUTIVA E DIREITO COMO INTEGRIDADE**

Como descrito no capítulo introdutório, a primeira parte do problema formulado consiste em esclarecer se a norma do artigo 243 da CR/88 tem ou não condições de ser aplicada imediatamente, independentemente da aprovação de outra lei ordinária que venha a regulamentar o dispositivo constitucional.

Para este autor, depois de todo o estudo realizado sobre a matéria, a resposta não pode ser outra: a regra do art. 243 da Constituição tem total aptidão para produzir efeitos concretos imediatos, pois o conceito de trabalho escravo já está definido no art. 149 do Código Penal brasileiro, o que possibilita a aplicação da pena de expropriação de propriedades onde for constatada a prática do crime.

No entanto, é preciso admitir que a questão sobre a eficácia, plena ou limitada, da norma do artigo 243 da Constituição ainda divide muitas opiniões, como se constatou durante o desenvolvimento deste trabalho.

De início, cabe lembrar a divergência que se instalou no Senado Federal, quando a PEC 57-A/1999 foi redistribuída naquela Casa Legislativa para nova deliberação. Como visto no item 2.3.3.1, foi publicado o Parecer de nº 594/2013 da CCJ, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, cuja justificativa demonstra claramente a opinião deste último no sentido de que a norma não seria autoaplicável.

Como foi examinado, Aloysio Nunes apontou diversos fundamentos para justificar que a norma fruto da PEC 57-A/99 não seria autoaplicável, e dentre eles pode-se citar pelos menos três: o princípio da reserva legal (art. 5º, inc. II, da CR/88) o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CR/88) e o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CR/88).

De acordo com a justificativa do parlamentar, não haveria baliza legal para fundamentar a atuação do Estado para pedir a expropriação de terras pela prática do trabalho escravo. Além disso, haveria a necessidade da criação de um procedimento especial para decretar a perda do direito de propriedade em tais situações.

Na trilha desses fundamentos, foi apresentada a Emenda nº 01 de Plenário, pelo senador Sérgio Souza, que propôs a inclusão da expressão “definido em lei” para deixar claro que a norma dependeria de futura regulamentação. Na justificativa, foi mencionado o art. 11 da LC 95/1998 que exige que as disposições normativas sejam redigidas com clareza para evitar problemas de interpretação e compreensão.

No final das contas, a PEC 57-A/99 acabou sendo aprovada com a inclusão de expressão praticamente idêntica (nos termos da lei, ao invés de “definido em lei”).

Por outro lado, pequena parte dos senadores disse “não” à inclusão dessa expressão no texto da norma. Foi o caso do senador Roberto Requião, por exemplo, para o qual a aludida expressão implicaria na “esterilização” da PEC e que a norma resultante acabaria sendo relegada às calendas gregas. Para este autor, Roberto Requião foi irretocável em suas palavras, pois o tempo mostrou exatamente aquilo que ele disse.

No campo doutrinário a divergência também é acirrada. Há posições mais conservadoras, como as de Farias e Rosenvald (2015), para os quais a norma introduz um conceito jurídico indeterminado, qual seja, “trabalho escravo”, por isso dependeria de específica regulamentação.

Nesse mesmo sentido, e de forma mais radical, Mendes e Branco (2017, p. 355) chegam, como já antecipado no Capítulo 2, a questionar a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 81 de 2014, por possibilitar a expropriação de propriedade com base na prática do trabalho escravo, que teria, também na visão dos citados autores, conteúdo jurídico indeterminado.

Mendes e Branco (2017, p. 366) ainda ressaltam que a lei que venha a disciplinar a norma do artigo 243 da CR/88 “[...] *deverá conter definições bastante claras do conceito de trabalho escravo, bem como assegurar o devido processo legal aos proprietários de imóveis, evitando, assim, insegurança jurídica.*”.

Por outro lado, autores como José Claudio Monteiro de Brito Filho (2018) perfilham o mesmo entendimento adotado neste trabalho, pois, como ele bem observou, em regime jurídico que não reconhece a escravidão, não há trabalho escravo, e sim trabalho em condições análogas à de escravo (art. 149 do CP).

Por fim, também foi visto que essa divergência se instalou entre os órgãos do próprio Estado, pois o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União demonstraram opiniões antagônicas nos autos da ação civil pública nº 0000450-57.2017.5.23.0041.

Como examinado no Capítulo 2, enquanto o MPT sustentou a possibilidade de aplicação imediata da norma do artigo 243 da CR/88, a AGU disse que não teria interesse em participar do feito, pois a norma seria de eficácia limitada e, portanto, dependeria de futura regulamentação.

Assim, feita a demonstração da divergência, que só reforça a importância do tema abordado neste trabalho, passar-se-á à solução da primeira parte do problema nos próximos tópicos. Em cada um deles, foram apresentados argumentos relevantes para a compreensão da

concepção de direito como integridade, de Ronald Dworkin, que oferece os fundamentos mais adequados para a solução da questão formulada.

#### 4.1 O Direito como Integridade em Ronald Dworkin

Ronald Myles Dworkin foi um dos grandes e destacados teóricos do direito. Nasceu em Worcester, Massachusetts, aos 11.12.1931 e faleceu em Londres, em 14.12.2014. Algumas de suas principais obras são: Levando os Direitos a Sério (*Taking Rights Seriously*, 1977), Uma Questão de Princípio (*A Matter of Principle*, 1985), O Império do Direito (*Law's Empire*, 1986), A Justiça de Toga (*Justice in Robes*, 2006) e Justiça para Ouriços (*Justice for Hedgehogs*, 2011). (VIANA, 2018).

Rossi (2018, p. 87) o qualifica como um dos mais expressivos jusfilosofos contemporâneos e descreve que Dworkin “[...] foi professor de Teoria do Direito na New York University, Yale, Oxford [...] e na University College of London.”.

O primeiro ponto a se destacar é a nítida aproximação da teoria de Dworkin com os países tradicionalmente ligados à *common law*, a exemplo dos países integrantes do Reino Unido (Inglaterra, especialmente) e os Estados Unidos da América. Quem destaca essa aproximação é Rossi (2018, p. 96-97), ao dizer que:

**Ronald Dworkin está inserido num mundo de tradição denominado *common law* onde os *precedentes* judiciais são extremamente valorizados, quer em razão da cultura existente nesses países filiados a essa família jurídica, quer em razão do fato de que, ao contrário dos tronco romano-germânico, também conhecido como *civil law*, não há o predomínio ou a concentração de legislação esparsa ou codificação.**

Com feito, nessa tradição jurídica, os precedentes e o direito criado no âmbito das Cortes são centrais para a estrutura constitucional. Isso significa que os juízes decidiam com base em princípios não escritos. Esse direito não escrito (*unwritten Law*) se constitui não apenas de costumes históricos ou da razão natural, mas, sobretudo, de proposições jurídicas que são derivações, ou seja, manifestações concretas de princípios mais abstratos, obtidos por meio de um discurso racional. (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018).

É importante destacar que não são todas as decisões que vinculam a comunidade e produzem uma norma jurídica. O que acontece é que certas decisões podem ser baseadas em um princípio que pode ser relevante para casos futuros. E é justamente este elemento, ou seja, a razão de decidir (*ratio decidendi*) que confere força vinculante à decisão, transformando-a em precedente.

Com isso, tem-se o estabelecimento da doutrina do *stare decisis*, pois o tribunal estará vinculado ao precedente, “[...] como forma de manutenção da coerência e integridade no desenvolvimento do direito.” (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 331). Nesse sentido, a coerência é uma exigência argumentativa, que permeia a atuação da Corte, tanto em relação à decisão precedente, como aos princípios que a fundamentaram, e isso garante a coerência do sistema na sua totalidade.

Como se verá logo adiante, a concepção de direito como integridade, de Ronald Dworkin, tem inspiração no sistema do *common law*, justamente por ter como base “[...] o respeito aos princípios enaltecidos pelos julgadores em seus precedentes, sendo esta a origem da força gravitacional das decisões judiciais.” (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 156).

Diferentemente, os países atrelados à tradição do *civil law*, como o Brasil, ainda se vinculam (de forma predominante, pelo menos) ao primado da legalidade, sendo que a lei ainda ocupa posição central no sistema das fontes do direito.

Porém, essa tradição vem sendo alterada ao longo do tempo e atualmente se assiste cada vez mais a aproximação do sistema brasileiro com as características da *common law* e com a concepção de direito como integridade, até porque, segundo Rossi (2018, P. 87), as ideias dworkianas “[...] transcenderam os limites da tradição do *common law* norte-americano e inglês.”.

Aliás, nos últimos anos, observou-se crescente aproximação entre essas tradições jurídicas, como ressaltam Barbosa e Conceição (2018, p. 137):

[...] em que pese o direito brasileiro ter sua tradição no Civil Law, tem-se observado uma crescente aproximação entre estas tradições jurídicas a partir da resignificação do ideal de Estado de Direito, tendo este passado de uma tradição legalista e positivista para uma leitura centrada na Constituição e em seus princípios estruturantes. (2018, p. 137).

Para os citados autores, isso tudo começou a Constituição brasileira de 1988 que inaugurou nova

**[...] ordem política e normativa, em que sua função deixa de ser entendida como um mero documento de organização e distribuição dos poderes e competências do Estado, e passa a ser compreendida como um compromisso fundamental de uma comunidade, composta por pessoas que se regem pelos princípios da igualdade e liberdade, o que garante a sua centralidade na ordenação jurídica do Estado. (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 137)**

Isso determinou a superação do paradigma legalista, sendo que a tradição jurídica brasileira passou “[...] *a se vincular a uma reinterpretação de todo o direito, pautado na consideração de normas principiológicas e a leitura moral da Constituição.*” (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 138).

Conseqüentemente, esse processo iniciado pela Constituição de 1988 alterou a fisionomia do constitucionalismo contemporâneo, que se caracteriza pelo resgate da relação entre direito e moral,

**[...] inerente ao movimento crítico filosófico do pós-positivismo, que reconhece a força normativa dos princípios jurídicos, assim como de sua importância na aplicação e fundamentação da Constituição. (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 138).**

E o mais importante: tudo isso acarreta

**[...] uma concentração de poder no Judiciário, que passa a responder pela expectativa de que, por meio da aplicação de normas constitucionais, se realizem os objetivos emancipatórios previstos na Constituição. (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 138).**

Ademais, é importante perceber que essa mudança de paradigma alcançou o plano infraconstitucional da legislação brasileira, alterando os contornos da processualística nacional, que passou a valorizar o papel da jurisprudência. Nesse contexto, o atual Código de Processo Civil, Lei 13.105, de 16 de março de 2015, “[...] *determina o respeito aos precedentes e o dever de coerência, integridade, estabilidade e de fundamentação das*

*decisões judiciais.*” (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 138).

O dever de fundamentação está previsto no artigo 11, como norma fundamental, e tem seu conteúdo detalhado na regra do art. 489 e parágrafos do<sup>82</sup>. Já os deveres de coerência, integridade e estabilidade estão anunciados no artigo 926: “Art. 926. *Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.*” (BRASIL, 2015).

Com efeito, compartilha-se do entendimento de Barboza e Conceição (2018, p. 138), para os quais “[...] *o dever de fundamentação, integridade e coerência, disposto no novo diploma processual tem por base o ideal do direito como integridade, como estudado por Ronald Dworkin [...]*”.

Inclusive, esse ponto foi determinante para que este autor tivesse condições de fundamentar a tese desenvolvida neste trabalho com base em uma teoria elaborada sob as bases de outra tradição jurídica (*common law*).

Aliás, compartilha-se do ideal do autor norte-americano que, segundo Chueri e Sampaio, seria o de construir “[...] *uma sociedade mais igualitária por meio de um direito que não se resume na legalidade, pois também possui uma dimensão moral e política.*” (2009, p. 46).

Ainda segundo Chueri e Sampaio, Dworkin

**[...] mostra-nos que a aplicação do direito não é neutra ou apolítica. Os juízes não estão alheios ao processo de criação do direito, pois toda vez que o aplicam o constroem. Não no sentido defendido pelo positivismo que atribui aos Juízes um poder discricionário de fazer o direito em casos em que este não se encontra disponível no sistema legal, mas, sim, no sentido de que os juízes podem e devem, com criatividade, buscar nos princípios o fundamento para suas decisões por meio da interpretação. (2009, p. 46).**

Com efeito, o objetivo maior do Capítulo 4 é o de apresentar a concepção de integridade do direito, de Ronald Dworkin, que traz consigo alguns pressupostos que foram utilizados como fundamento para solucionar o problema formulado nesta tese.

Assim, por questões de método, optou-se por se desenvolver tópicos específicos que irão tratar, exatamente nessa ordem: *i)* da crítica direcionada à tese do pedigree, de matriz positivista; *ii)* das teorias semânticas positivistas, que, centradas que estão no catálogo de regras, não reconhecem a possibilidade de divergências teóricas no direito; *iii)* da

---

<sup>82</sup> Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade. (BRASIL, 2015).

interpretação construtiva, que se opõe à intencional (o originalismo), e finalmente, *iv*) da concepção de direito como integridade.

Essa organização da matéria permite que o leitor possa entender, passo a passo, em que consiste essa concepção de direito, e como ela é capaz de oferecer resposta adequada à primeira parte do problema formulado nesta tese.

#### 4.1.1 As Críticas ao Positivismo: Dworkin Vs. H. L. A. Hart

De acordo com Ommati (2012, p. 125),

*[...] todo o trabalho de Ronald Dworkin se centra na crítica à perspectiva positivista<sup>83</sup> no sentido de que o Direito seria formado por um conjunto convencional de regras estabelecidas pelo Poder Legislativo ou por qualquer autoridade investida de poder para tanto.*

Mais especificamente, Dworkin vai travar um embate com Herbert Lionel Adolphus Hart (H.L.A. Hart), mediante a contestação de alguns fundamentos sustentados por este último na obra intitulada *Concept of Law* (1961) (VIANA, 2018). O interessante é que Dworkin foi aluno de Hart na *New York Universty, Yale, Oxford*, tendo o sucedido na cátedra de Teoria do Direito. (ROSSI, 2018).

No texto intitulado “O Modelo de Regras I” (*The Model of Rules I*), Dworkin faz descrição de três teses (proposições centrais) defendidas não apenas por H.L.A. Hart, mas por grande parte dos filósofos positivistas, como demonstra o trecho abaixo:

**O positivismo tem algumas proposições centrais e organizadoras que integram a sua própria estrutura, e embora nem todo filósofo que é chamado de positivista se associe a elas na maneira como as apresento, elas definem a posição geral que quero examinar. Estes princípios-chave podem ser declarados da seguinte forma:**

---

<sup>83</sup> O positivismo jurídico “teve o auge de seu prestígio no decorrer do séc. XX, fundado em síntese nos pressupostos da teoria do formalismo jurídico, da teoria da coatividade do direito, teoria da legislação como fonte proeminente do direito, da teoria imperativística do direito, da teoria da completude e coerência do ordenamento jurídico, teoria da interpretação mecanicista do direito, dentre outros.” (VIANA, 2018, p. 17-18).

(a) O direito de uma comunidade [...] pode ser identificado e distinguido por critérios específicos, por testes que não têm a ver com seu conteúdo, mas com seu pedigree ou ao modo pelos quais eles foram adotados e desenvolvidos.

(b) O conjunto dessas regras legais válidas esgota o que é “o direito”, então se o caso de alguém não está abrangido por uma regra tal (porque nenhuma parece apropriada, ou aquelas que parecem apropriadas são vagas, ou por alguma outra razão), então o caso não pode ser decidido pela “aplicação do direito”. Isto deve ser decidido por algum agente oficial, como um juiz, “exercendo discricionariedade”.

(c) Para se afirmar que alguém tem uma ‘obrigação jurídica’ é dizer que seu caso se subsume a uma regra válida de direito que exige dele que faça ou se abstenha de fazer alguma coisa. (DWORKIN, 1967, p. 14, tradução nossa).<sup>84</sup>

Ocorre que Dworkin critica cada uma dessas teses, a começar pela chamada “tese do pedigree”, que será examinada no próximo tópico. Como se verá, as críticas e as ideias contrapostas, utilizadas por Dworkin, oferecem os primeiros bons argumentos para a defesa desta tese de doutorado.

Deve-se ressaltar, apenas, que não há espaço, aqui, para examinar cada uma dessas críticas, pois isso exigiria uma explanação que ultrapassaria os objetivos deste trabalho.

#### **4.1.1.1 O Caso *Rigg Vs. Palmer*: Crítica à Tese do Pedigree**

Este tópico foi elaborado para se demonstrar o quão absurdo é o entendimento de que a regra do artigo 243 da Constituição é de eficácia limitada. Como será demonstrado a seguir, os autores adeptos dessa corrente se filiam à tese do pedigree, que, de acordo com Viana (2018, p. 20), sustenta basicamente que

**[...] o direito seria um sistema de regras cujo pertencimento ao sistema normativo [...] seria ‘certificado’ por meio da aplicação de uma *recognition rule***

---

<sup>84</sup> Positivism has a few central and organizing propositions as its skeleton, and though not every philosopher who is called a positivist would subscribe to these in the way I present them, they do define the general position I want to examine. These Key tenets may be stated as follows:

(a) The law of a Community [...] can be identified and distinguished by specific criteria, by teses having to do not with their content but with pedigree or the manner in which they were adopted or developed.

(b) The set of these valid legal rules is exhaustive of “the law”, so that if someone’s case is not clearly covered by such a rule (because there is none that seem appropriate, or those that seem appropriate are vague, or for some other reason) then that case cannot be decided by “applying the law”. It must be decided by some official, like a judge, ‘exercising his discretion’.

(c) To say that someone has a ‘legal obligation’ is to say that his case falls under a valid legal rule that requires him to do or to forbear doing something

(regra de reconhecimento), sendo que para Dworkin resultaria desta noção hartiana a assunção de existência de uma ‘*master rule for law*<sup>85</sup>’.

Este mesmo autor sustenta que a tese do pedigree se assenta em um modelo teórico em que:

**A maior parte das regras de direito, de acordo com Hart, são válidas porque alguma instituição dotada de competência as expediu. Algumas são criadas pelo Legislativo, na forma de leis formais. Outras são criadas pelos juízes que as formulam para decidir casos em particular, e assim as estabelecem como precedentes para o futuro. (DWORKIN<sup>86</sup>, *apud* VIANA, 2018, p. 20)<sup>87</sup>**

Em outras palavras, o teste de validade de uma regra não teria a ver com seu conteúdo propriamente dito, mas sim com o modo pelo qual ela foi elaborada: pelo legislativo ou por algum precedente judicial, daí falar-se em “pedigree” de uma regra.

Nessa forma de encarar o direito, o que importa é saber se uma determinada regra tem um “selo de certificação”, que resulta da sua prévia aprovação, pelo legislativo, ou da sua aplicação, por algum precedente judicial. Assim, de acordo com esse ponto de vista, as normas válidas de certo ordenamento jurídico seriam somente aquelas “certificadas” pela autoridade competente.

Entretanto, Dworkin critica esta tese ao apresentar o caso *Rigg v. Palmer* (O Caso Elmer), que foi decidido pelo Tribunal de Nova Iorque, em 1889. Pela importância deste julgado, convém fazer uma breve descrição do mesmo:

**Elmer assassinou o avô por envenenamento em Nova York, em 1882. Sabia que o testamento deixava-o com a maior parte dos bens do avô, e desconfiava que o velho, que voltara a casar-se havia pouco, pudesse alterar o testamento e deixá-lo sem nada. O crime de Elmer foi descoberto; ele foi declarado culpado e condenado a alguns anos de prisão. Estaria ele legalmente habilitado a receber a herança que seu avô lhe deixara no último testamento? Os legatários residuais incluídos no testamento, habilitados a herdar se Elmer tivesse morrido antes do avô, eram as filhas deste. Como seus nomes não são mencionados, vou chamá-las aqui de Goneril e Regan. Elas processaram o**

<sup>85</sup> Em tradução livre: regra-mestra de direito.

<sup>86</sup> DWORKIN, Ronald M. *Is Law a System of Rules?* In: DWORKIN, Ronald M. (Ed.). *The Philosophy of Law*. 1977. Oxford: Oxford University Press, pp. 60-61.

<sup>87</sup> Na língua original: Most rules of law, according to Hart, are valid because some competent institution enacted them. Some were created by a legislature, in the form of statutory enactments. Other created by judges who formulated them to decide particular cases, and thus established them as precedents for the future.

**inventariante do espólio, exigindo que o patrimônio ficasse com elas, e não com Elmer. Argumentavam que, como Elmer havia matado o testador, seu pai, a lei não lhe dava direito a nada. [...] A lei de sucessões de Nova York, como muitas outras em vigor naquela época, não afirmava nada explicitamente sobre se uma pessoa citada em um testamento poderia ou não herdar [...] (DWORKIN, 2014, P. 20)**

Por cinco votos contra dois, o Tribunal decidiu contra Elmer, privando-o da Herança. O voto vencido/dissidente, da lavra do Juiz Gray, favorável a Elmer, baseou-se no conhecido método de interpretação literal, que

**[...] propõe que aos termos de uma lei se atribua aquilo que melhor chamaríamos de seu significado acontextual, isto é, o significado que lhes atribuiríamos se não dispuséssemos de nenhuma informação especial sobre o contexto de seu uso ou intenções de seu autor. Este método de interpretação exige que nenhuma ressalva tácita e dependente do contexto seja feita à linguagem geral; o juiz Gray, portanto, insistia em que a verdadeira lei, interpretada da maneira adequada, não continha exceções para os assassinos. (DWORKIN, 2014, p. 22)**

Gray também argumentou que, se Elmer perdesse o direito à herança, estaria recebendo dupla punição e que nesse caso haveria violação do princípio da legalidade estrita (tipicidade), pois a condenação implicaria na imposição de uma pena à míngua de uma lei pré-existente. Nesse último caso, Gray sustentou que “[...] *a punição de um determinado crime seja estabelecida com antecedência pela legislação e não seja aumentada pelos juízes depois que o crime foi cometido.*” (DWORKIN, 2014, p. 23).

Por outro lado, o voto vencedor, da lavra do Juiz Earl, baseou-se em outro conhecido cânone de interpretação, a chamada “intenção do legislador”<sup>88</sup>. Para Earl, seria absurdo imaginar que os legisladores nova-iorquinos pretendessem que os assassinos pudessem herdar. Partindo desta premissa, Earl afirmou que “[...] *uma coisa que esteja contida na letra da lei somente faça parte da lei, se estiver presente na intenção de seus criadores*”<sup>89</sup>” (DWORKIN, 2014, p. 23).

Além disso, a decisão de Earl ainda continha outro importante fundamento. Earl afirmava que

<sup>88</sup> Esse cânone interpretativo é utilizado por uma corrente de pensamento denominada como originalismo. Para mais informações, conferir o tópico 4.3.

<sup>89</sup> Riggs vs. Palmer, 115, Nova York, 506 22 N.E. 189 (1889)

**[...] na interpretação das leis a partir dos textos não se deveria ignorar o contexto histórico, mas levar-se em conta os antecedentes daquilo que denominava de princípios gerais do direito; ou seja, que os juízes deveriam interpretar uma lei de modo a poderem ajustá-la o máximo possível aos princípios de justiça pressupostos em outras partes do direito. (DWORKIN, 2014, p. 25).**

O Juiz Earl ainda sustentou que a lei “[...] *deve ser interpretada de modo a conferir, em princípio, maior coerência a esse sistema*”, em respeito ao princípio de que ninguém deve beneficiar-se de seu próprio erro, “[...] *de tal modo que a lei sucessória devia ser lida no sentido de negar uma herança a alguém que tivesse cometido um homicídio para obtê-la.*” (DWORKIN, 2014, p. 25).

Como se pode observar no caso em exame, o tribunal deixou de aplicar uma regra para prestigiar um princípio (VIANA, 2018). Com isso, Dworkin apresentou três premissas que interessam mais diretamente para este trabalho.

A primeira é a de que o direito não é um sistema composto apenas por regras, como sustentava H. L. A. Hart. Para Viana (2018, p. 21), “Dworkin [...] *propõe uma passagem de uma perspectiva unidimensional do sistema jurídico (sistema de regras) para uma dimensão bidimensional (sistema de princípios e regras).*”.

Esta é a mesma posição sustentada por Rossi (2018, p. 88-89), quando este diz que, “*Para o jusfilósofo norte americano, Direito é um fenômeno complexo, composto não apenas por um conjunto de regras como pressupunha Herbert Lionel Adolphus Hart, mas também por princípios.*”.

A segunda premissa é tese da força normativa dos princípios, que marca a superação do modelo positivista, para o qual os princípios seriam simples guias de aplicação discricionária do direito pelos juízes, porém, desprovidos de carga normativa (VIANA, 2018).

Por fim, Dworkin ainda apresenta uma terceira premissa, que consiste na superação do postulado positivista da separação do direito e da moral. Isso resulta da própria definição que Dworkin confere ao princípio, que é um

**[...] Standard que deva ser observado, mas não porque ele promove ou assegura uma situação econômica, política ou social que se considere desejável, mas como requerimento de justiça ou equidade ou alguma dimensão da moralidade. (DWORKIN, 1977, p. 22, tradução nossa).<sup>90</sup>**

<sup>90</sup> “[...] Standard that is to be observed, not because it will advance or secure an economic, political or social situation deemed desirable, but because it is a requirement of justice or fairness or some dimension of morality.”

Ou seja, os princípios fornecem a melhor justificativa moral das regras constantes do ordenamento, daí afirmar-se que há uma cooriginalidade entre direito e moral.

Mas qual é, afinal, a relação do “Caso Elmer” e das premissas acima mencionadas com a tese discutida neste trabalho?

Se o leitor estiver atento, verá que o Tribunal de Nova Iorque, no distante ano de 1889, impôs a Elmer uma pena, pois não permitiu que ele recebesse a herança do avô, vítima do assassinato. Um dos mais relevantes fundamentos do voto vencedor foi o princípio de que ninguém pode se beneficiar do próprio erro (apresentado pelo Juiz Earl).

Ora, semelhantemente, o que se defende neste trabalho é a possibilidade de aplicação imediata da pena de confisco, prevista no artigo 243 da CR/88, com base em princípios constitucionais, como a função social da propriedade, e também para cumprir os compromissos políticos assumidos pelo Brasil perante organizações internacionais.

Porém, diferentemente do tribunal norte americano, o poder legislativo brasileiro ainda está preso à tese do pedigree, pois entende que a aplicação da pena de confisco está condicionada à edição de outra lei ordinária futura. Ou seja, não se examina o conteúdo da regra (art. 243 da CR/88) e dos princípios que estão em jogo, pois o entendimento é o de que a aplicação da pena dependeria de outra certificação do Poder Legislativo.

Em outras palavras, a pena cominada pelo artigo 243 da Constituição, relativamente ao trabalho escravo, não passaria pelo teste do pedigree. No entanto, esse entendimento está equivocado, pois, de acordo com as três premissas acima mencionadas, o direito deve ser entendido como um sistema coerente de princípios dotados de força normativa.

No caso do tema desta pesquisa, observa-se que o Legislativo brasileiro se mantém apegado a um modelo ultrapassado de regras (de matriz positivista), pois insiste na edição de outra lei para regular a pena de expropriação pela prática do trabalho escravo, ignorando que o país já conta com um arsenal de princípios (tanto internos, como os decorrentes de tratados internacionais) e regras (o próprio artigo 243 da CR/88, o art. 149 do CP, a Lei 8.257/91, o Código de Processo Civil etc), aptos a regulamentar a situação.

Para arrematar, ainda vale tecer algumas considerações sobre os critérios tradicionais de interpretação adotados pelos juízes que decidiram o caso “Rigg Vs Palmer”.

Ao examinar os fundamentos da decisão, verifica-se que o juiz Gray adotou o critério da interpretação literal para solucionar o problema. Porém, este método é falho, pois se limita, como bem colocado por Dworkin, a identificar o significado “acontextual” da norma, como se

---

não houvesse nenhuma informação sobre o contexto em que ela foi criada ou aplicada.

Apesar das críticas, observa-se que há uma tendência de algumas instituições brasileiras em seguir este critério. A AGU, por exemplo, manifestou-se, tanto no caso da ADPF 489/2017, como no caso da Fazenda Santa Laura de Vicuña e, mesmo que não tenha dito expressamente, baseou seu parecer no critério literal, pois interpretou o dispositivo (art. 243 da CR/88) de forma descontextualizada.

Mas o maior problema não é o critério literal, mas sim o cânone interpretativo que se baseia na “vontade do legislador”, conhecido como “originalismo”, no campo do Direito Constitucional (ver tópico 4.3).

Este critério poderia ser facilmente utilizado por aqueles que se opõem à tese sustentada neste trabalho, pois, sem dúvida alguma, durante o trâmite da PEC 57/1999 grande parte dos congressistas (senadores, para ser ainda mais específico) deixaram claro que a norma do artigo 243 dependeria de regulamentação posterior, por se tratar de norma taxada como de “eficácia limitada”.

Esse é o ponto chave do presente trabalho, pois é a partir das críticas ao tipo de interpretação que pretende descobrir a vontade do legislador que Dworkin elabora sua teoria da interpretação construtiva, que constitui um dos pontos centrais da concepção de direito como integridade.

Mas antes de enfrentar esse ponto, convém prosseguir com o exame de outros pressupostos e proposições inerentes à teoria dworkiana, que também se relacionam com as críticas ao positivismo jurídico.

## **4.2. Teorias Semânticas**

O presente tópico foi elaborado com o objetivo principal de demonstrar que a solução do problema desenvolvido nesta tese – se a norma do artigo 243 da CR/88 tem ou não autoaplicabilidade – não depende da utilização de teorias e métodos criteriosos, como a classificação das normas constitucionais, quanto à eficácia, de José Afonso da Silva, que impedem análises mais profundas sobre o que é o verdadeiro direito de um determinado país.

Em outros termos, esse tópico foi elaborado para que o leitor saiba que, para Dworkin, a solução dos problemas jurídicos não necessita de conceitos e critérios, mas sim de uma atividade interpretativa e construtiva, que é a chave para a compreensão da concepção de

direito como integridade.

Pois bem, para Dworkin, esses critérios, métodos e classificações podem ser reunidos em um grupo que ele vai chamar de teorias semânticas. Mas o que seriam essas teorias e qual é a relação delas com o positivismo jurídico?

No trabalho de revisão bibliográfica, este autor constatou que Dworkin desenvolveu o tema das teorias semânticas em pelo menos duas obras consultadas, quais sejam, “Uma Questão de Princípio” e “O Império do Direito”. Isso exigirá a realização de duas breves digressões que serão importantes para uma compreensão mais adequada do assunto.

Começando por “Uma Questão de Princípio”, verifica-se que o tema das teorias semânticas está relacionado com a segunda questão formulada no Capítulo 1 da referida obra, qual seja: O que é o Estado de Direito? (DWORKIN, 2001).

Em meio às divergências sobre o que é exatamente o Estado de Direito, despontam duas concepções diferentes: a centrada no texto legal, também conhecida como concepção centrada no repertório (ou no catálogo) legal, e a centrada nos direitos. (DWORKIN, 2001).

A concepção centrada no texto legal

**[...] insiste em que, tanto quanto possível, o poder do Estado nunca deve ser exercido contra os cidadãos individuais, a não ser em conformidade com regras explicitamente especificadas num conjunto de normas públicas à disposição de todos. O governo, assim como os cidadãos comuns, devem agir segundo essas regras públicas até que elas sejam mudadas, em conformidade com regras adicionais sobre como elas devem ser mudadas, que também são especificadas no conjunto de normas. (DWORKIN, 2001, p. 6-7).**

Já a concepção centrada nos direitos, compartilhada por este autor

**[...] pressupõe que os cidadãos têm direitos e deveres morais entre si e direitos políticos perante o Estado como um todo. Insiste em que esses direitos morais e políticos sejam reconhecidos no Direito positivo, para que possam ser impostos quando da exigência de cidadãos individuais por meio de tribunais e outras instituições judiciais do tipo conhecido, na medida em que isso seja praticável. (2001, p. 7).**

No decorrer do texto, Dworkin apresenta algumas críticas, denuncia falhas, e traça algumas diferenças entre essas concepções, mas o que interessa mais diretamente é a última diferença abordada pelo autor norte-americano, que se relaciona com a questão de se os juízes

devem ou não tomar decisões políticas nos casos controversos. (DWORKIN, 2001).

A concepção centrada no catálogo de regras, por ser totalmente apegada ao texto da lei,

**[...] argumenta, negativamente, que os juízes nunca devem decidir tais casos com base em seu próprio julgamento político, pois uma decisão política não é uma decisão sobre o que está, em qualquer sentido, no texto legal, mas, antes, uma decisão sobre o que deveria estar lá. (DWORKIN, 2001, p. 10).**

Além disso, a concepção centrada no texto da lei desenvolve um segundo argumento, e é este que conduzirá às teorias semânticas, aduzindo que “[...] *os juízes devem decidir casos controversos tentando descobrir o que está “realmente” no texto jurídico.*”. (DWORKIN, 2001, p. 10).

Mas por que este argumento remete às teorias semânticas?

Dworkin responde esta pergunta explicando que, nos casos controversos, ou seja, naqueles casos em que não está bem claro o que a legislação estipula no catálogo de regras, o jurista deve supor que “[...] *uma regra não clara pode ser mais bem compreendida com a aplicação de técnicas que usamos para melhorar nossa compreensão de outros tipos de comunicação.*” (DWORKIN, 2001, p. 10).

As teorias semânticas seriam, nessa perspectiva, escolas jurídicas que apresentariam critérios, técnicas, métodos e classificações comuns, supostamente compartilhados por todos, para a tarefa de desvendar o sentido e o alcance de certas palavras na lei.

É como explica Dworkin:

**Diferentes gerações de juristas centrados no livro de regras – e diferentes juristas em cada geração – defendem diferentes técnicas para esse propósito. Alguns preferem questões de semântica. Argumentam da seguinte maneira. ‘O legislativo usa palavras quando estabelece uma regra, e o significado dessas palavras fixa as normas que ele estabeleceu. [...] A concepção centrada no livro de regras, portanto, orienta os juízes no sentido de tentar desenvolver teorias semânticas. (2001, p. 11).**

Aqui fica claro que a concepção centrada no catálogo de regras, de matriz positivista, inspirou parte dos deputados e senadores que deliberaram sobre a aprovação da PEC 57/1999 durante a sua tramitação no Congresso Nacional.

Tanto é verdade que o Senado Federal aprovou uma subemenda para incluir a expressão “nos termos da lei” no texto do artigo 243 da Constituição. As palavras foram incluídas propositalmente para estimular que os juristas utilizassem teorias semânticas, como a classificação proposta por José Afonso da Silva, para definir qual é o sentido e o alcance da norma.

Entretanto, como ficará mais claro nos próximos capítulos, o marco teórico que orienta a defesa desta tese não se apoia em teorias semânticas (em critérios, técnicas, métodos e classificações), mas sim na atividade interpretativa, até porque uma crítica muito forte pesa contra as teorias semânticas, que é o fato das palavras estarem sujeitas a interpretações conflitantes.

Basta pegar, por exemplo, a expressão “nos termos da lei”, do artigo 243 da CR/88, que alguns argumentarão que a norma se refere a uma lei futura, ainda não editada (o PLS 432/2013, por exemplo), e outros dirão que a norma se refere a uma lei já existente, qual seja, o próprio Código Penal (art. 149).

Por esses e outros motivos, o marco teórico adotado neste trabalho se harmoniza muito mais com a concepção centrada nos direitos que, para a questão de se os juízes devem ou não tomar decisões políticas nos casos controversos, formula a seguinte resposta:

**Se, portanto, surgem alguns casos sobre os quais o texto jurídico nada diz, ou se as palavras estão sujeitas a interpretações conflitantes, então é correto perguntar qual das duas decisões possíveis no caso melhor se ajusta aos direitos morais de fundo das partes. Pois o ideal da prestação jurisdicional, no modelo centrado nos direitos, é de que, na medida em que isso é praticável, os direitos morais que os cidadãos efetivamente possuem devem ser acessíveis a eles no tribunal. Portanto, uma decisão que leva em conta direitos de fundo será superior, do ponto de vista desse ideal, a uma decisão que, em vez disso, especula, por exemplo, sobre o que o legislador teria feito se houvesse feito alguma coisa. (DWORKIN, 2001, p. 15).**

Para exemplificar novamente com o próprio tema deste trabalho, basta ver que os direitos de fundo, no caso, são os dos trabalhadores vítimas da prática do trabalho escravo contemporâneo<sup>91</sup>, o que justifica a necessidade de aplicação imediata da norma prevista no artigo 243 da CR/88, isso porque,

---

<sup>91</sup> Seria a garantia do trabalho decente, que foi examinado no tópico 3.3.3.3.

**[u]m juiz que segue a concepção do Estado de Direito centrada nos direitos tentará, num caso controverso, estruturar algum princípio que, para ele, capta, no nível adequado de abstração, os direitos morais das partes que são pertinentes às questões levantadas pelo caso. (DWORKIN, 2001, p. 15).**

Assim, por exemplo, ao se deparar com uma ação expropriatória, fundada na prática do trabalho escravo (art. 243 da CR/88), o juiz poderia admitir o processamento da ação e fundamentar sua decisão com base no princípio da função social da propriedade e na necessidade de o Brasil cumprir os acordos internacionais que exigem a adoção de medidas eficazes de combate à escravidão contemporânea, para assim conquistar o objetivo principal que é a garantia de um trabalho decente para todos.

Com essas considerações, encerra-se a primeira digressão sobre as teorias semânticas, feita com base no livro “Uma Questão de Princípio”.

Como dito inicialmente, daqui em diante será demonstrado como o tema foi abordado no livro “O Império do Direito”.

De acordo com Ronald Dworkin (2014, p. 5), “[...] *os processos judiciais sempre suscitam, pelo menos em princípio, três diferentes tipos de questões: questões de fato, questões de direito e as questões interligadas de moralidade política e fidelidade.*”

As questões de fato refletem basicamente a pergunta “o que aconteceu?” e se revela quando os juízes divergem quanto aos fatos concretos e históricos envolvidos na controvérsia. Exemplo: “*O homem que trabalhava no torno mecânico realmente deixou cair uma chave inglesa no pé de seu companheiro de trabalho?*” (DWORKIN, 2014, p. 6).

Esse tipo de questão é muito direta, pois é possível saber em que consiste o objeto da controvérsia e que tipo de evidência – as provas, por exemplo – poderiam solucioná-la.

No outro extremo, a terceira questão (de moralidade) é aquela relacionada à moralidade política e à fidelidade, e surge quando as pessoas divergem quanto ao que é certo ou errado em termos morais. Para Dworkin, esse tipo de questão também não gera maiores problemas quando surge dentro dos tribunais, afinal o que é certo e justo para um, pode não ser para o outro. (DWORKIN, 2014).

O segundo tipo de questão (de direito), por sua vez, se manifesta quando os juízes divergem sobre qual é a lei que rege um determinado caso, ou ainda, quanto às formas de verificação a serem utilizadas.

Por exemplo: “*Um juiz, propondo um conjunto de provas, afirma que a lei favorece o setor escolar ou o empregador, e outro, propondo um conjunto diferente, acredita que a lei*

*favorece os alunos da escola ou o empregado.”* (DWORKIN, 2014, p. 6).

Todavia, Dworkin ressalta que esse tipo de questão (de direito) é diferente das outras duas (questões de fato histórico e questões morais) e pode variar a depender do tipo de discussão que se trata. (DWORKIN, 2014).

Mas qual seria essa diferença?

A resposta dessa pergunta será apresentada logo adiante, mas para se chegar a ela, é necessário analisar mais alguns conceitos que estão presentes na base do raciocínio de Dworkin, como o de proposições jurídicas.

Pois bem, as proposições jurídicas correspondem às “[...] *diversas afirmações e alegações que as pessoas fazem sobre aquilo que a lei lhes permite, proíbe ou autoriza.*”, e *podem ser muito gerais*<sup>92</sup>, *muito menos gerais*<sup>93</sup> ou *muito concretas*.<sup>94</sup> (DWORKIN, 2014, p. 6). Algumas dessas proposições, por serem mais conhecidas, constituem aquilo que Dworkin entende por “fundamentos do direito”.

Sucedem que os juízes e advogados pressupõem que algumas dessas proposições são verdadeiras, e outras, falsas. Nesse contexto, Dworkin distingue duas maneiras pelas quais juízes e advogados poderiam divergir a respeito da verdade de uma proposição jurídica: a divergência empírica e a teórica.

Na divergência empírica, as partes estão de acordo quanto aos fundamentos do direito, mas divergem sobre se aqueles fundamentos foram observados em determinado caso. Nesse tipo de divergência as partes se desentendem, por exemplo, sobre qual é a lei que regula um determinado caso, ou quais são as palavras que estão nos códigos.

Eis o exemplo apresentado por Dworkin sobre as divergências empíricas:

**[...] Advogados e juízes podem concordar, por exemplo, que a velocidade-limite na Califórnia é de 90 quilômetros por hora se a legislação desse estado contiver uma lei nesse sentido, mas podem divergir quanto ao fato de ser este o limite de velocidade, por discordarem quanto à existência de tal lei na legislação estadual vigente. (2014, p. 7-8).**

<sup>92</sup> Por exemplo, “a lei proíbe que os Estados neguem a qualquer pessoa igual proteção no contexto da aceção da Décima Quarta Emenda.” (DWORKIN, 2014, p. 6).

<sup>93</sup> Por exemplo, “a lei não prevê indenização para danos provocados por companheiros de trabalho.” (DWORKIN, 2014, p. 6).

<sup>94</sup> Por exemplo, “a lei exige que a Acme Corporation indenize John Smith pelo acidente de trabalho que sofreu em fevereiro último.” (DWORKIN, 2014, p. 6-7).

Já a divergência teórica é aquela sobre os fundamentos do direito, ou seja, sobre o que o direito realmente é. Para entender esse tipo de divergência, convém novamente analisar os exemplos. Assim, para Dworkin, os advogados e juízes:

**Podem concordar, empiricamente, quanto àquilo que os repertórios de legislação e as decisões judiciais precedentes têm a dizer sobre a indenização por danos provocados por companheiros de trabalho, mas discordar quanto àquilo que a lei das indenizações realmente é, por divergirem sobre a questão de se *o corpus* do direito escrito e as decisões judiciais esgotam ou não os fundamentos pertinentes do direito. (2014, p. 8)<sup>95</sup>**

Assim, encerrada a análise das proposições jurídicas e os tipos de divergências sobre elas, fica mais fácil, agora, obter a resposta da pergunta que feita logo acima (por que as questões de direito se diferem das questões de fato e das questões morais), pois as questões de direito podem ser resultado de divergências empíricas ou teóricas.

O grande problema é que alguns filósofos do direito simplesmente negam a existência da divergência teórica, afirmando que elas são apenas uma ilusão. Esses filósofos sustentam que os juízes estão de acordo quanto aos fundamentos da lei e que, portanto, a única divergência sensata sobre o direito é a divergência empírica. Isso é o que Dworkin denomina de “[...] *ponto de vista da simples questão de fato dos fundamentos do direito.*” (DWORKIN, 2014, p. 10).

Para este ponto de vista, “[...] *O direito nada mais é que aquilo que as instituições jurídicas, como as legislaturas, as câmaras municipais, e os tribunais, decidiram no passado.*”. (DWORKIN, 2014, p. 10). Em outros termos, esse ponto de vista entende que o direito existe como simples questão de fato, e não depende daquilo que ele deveria ser.

Ou seja, segundo este ponto de vista, o juiz pode até não gostar do direito que encontra, pois este pode exigir que uma viúva seja despejada na véspera do Natal, sob uma tempestade de neve, mas ainda assim deve aplicá-lo. Com isso, a divergência teórica não passa de uma ilusão, pois essa divergência versa, na verdade, sobre questões morais, e não jurídicas. (DWORKIN, 2014).

---

<sup>95</sup> Fazendo um rápido paralelo, entende-se que a polêmica instaurada sobre o artigo 243 da Constituição, tema desta pesquisa, reflete uma divergência teórica, na medida em que se demonstrou um desentendimento sobre se a norma tem ou não eficácia plena e aplicabilidade imediata. No final das contas, a divergência apresentada refere-se aos fundamentos do direito, e isso ficará claro ao longo deste capítulo.

Mas, afinal, qual é a relação disso com as chamadas teorias semânticas? De acordo com Dworkin, as teorias semânticas partem do pressuposto que os advogados estão de acordo com os fundamentos do direito (ou seja, não reconhecem a existência de divergências teóricas) e que eles usam basicamente os mesmos critérios “[...] *para decidir quando as proposições jurídicas são falsas ou verdadeiras.*” (DWORKIN, 2014, p. 41).

Além disso, as teorias positivistas se inserem no contexto das teorias semânticas por compartilharem do ponto de vista do direito como simples questão de fato, e por sustentarem que “[...] *a verdadeira divergência sobre a natureza do direito deve ser uma divergência empírica sobre a história das instituições jurídicas.*” (DWORKIN, 2014, p. 41).

As mais importantes teorias positivistas na doutrina britânica, segundo Dworkin (2014), são aquelas apresentadas por John Austin, no século XIX, a qual foi reformulada, no século seguinte, por H.L.A. Hart.

Assim, para Austin:

**[...] uma proposição jurídica é verdadeira no interior de uma determinada sociedade política desde que transmita, corretamente, o comando precedente de alguma pessoa ou grupo que ocupe uma posição soberana em tal sociedade. (DWORKIN, 2014, p. 41)**

Como se vê, a ideia central, para Austin, é que “[...] *o direito é uma questão de decisões históricas tomadas por aqueles que detêm o poder político [...]*”, e o pior é que essa ideia nunca perdeu totalmente sua força sobre a doutrina. (DWORKIN, 2014, p. 42).

Essa versão, como dito, foi reformada por H.L.A. Hart, precisamente em 1961, na já citada obra *O Conceito de Direito (The Concept Of Law)*. Hart refutou alguns pressupostos de Austin, principalmente o de que a autoridade jurídica era um fato puramente físico e de comando.

Assim, para Hart, as proposições jurídicas são verdadeiras não tanto por conta da autoridade de um soberano, mas, fundamentalmente, porque existe uma regra-mestra (a regra de reconhecimento), difundida e aceita pela sociedade, “[...] *que atribui a pessoas ou a grupos específicos a autoridade para criar leis.*” (DWORKIN, 2014, p. 42).

O problema é que as teorias semânticas são vítimas do que Dworkin chama de “agulhão semântico”<sup>96</sup>. Ou seja, como essas teorias partem do pressuposto equivocado de

---

<sup>96</sup> “Designação de extremidade de ferro, situada na ponta de um cajado, usada para picar os bois.” Disponível

que as divergências jurídicas são sempre empíricas, e não teóricas (esse pressuposto é o agulhão semântico), elas pensam que: “[...] *podemos discutir sensatamente se (mas apenas se) todos aceitarmos e seguirmos os mesmos critérios para decidir quando nossas posições são bem fundadas.*” (DWORKIN, 2014, p. 55).<sup>97</sup>

Porém, como adverte Dworkin, grande parte das divergências no direito são teóricas, e não empíricas, pois os juristas de uma forma geral divergem sobre os fundamentos do direito. A própria divergência apresenta nesta tese – se há ou não necessidade de aprovação de uma nova lei para aplicar a norma do artigo 243 da Constituição – é de natureza teórica, pois, em última análise, ela trata dos fundamentos do direito, na tentativa de se demonstrar o que ele é. Como se verá, a questão é tão profunda que leva à discussão de qual é a concepção de direito mais adequada para uma comunidade política.

Assim, concluída essa análise, no próximo tópico será apresentada uma classificação que apresenta perspectiva semântica, no sentido de propor um conjunto de critérios, que todos supostamente compartilhariam, para a atribuição de significados a termos jurídicos.

Nesse contexto, será examinada a classificação de José Afonso da Silva, mas é importante deixar claro, desde já, que a mesma, embora difundida no meio acadêmico e jurisprudencial, no direito brasileiro, não será utilizada neste trabalho, pois o referencial teórico aqui adotado, qual seja, a concepção de direito como integridade, de Ronald Dworkin, se baseia em atividade eminentemente interpretativa, e não pautada em critérios semânticos.

#### 4.2.1 A Classificação de José Afonso da Silva

A classificação tradicional das normas constitucionais, de José Afonso da Silva, tem relação direta com o presente trabalho, pois desde a tramitação da PEC 57-A/1999, observou-se que houve divergência entre os próprios congressistas a respeito da eficácia que a futura norma teria.

De fato, a maioria entendeu que a norma não teria autoaplicabilidade, e uma pequena

---

em: <<https://www.lexico.pt/agulhao/>> 08 jan. 2019.

<sup>97</sup> O exemplo dado por Dworkin é esclarecedor: “[...] Eu e você só poderemos discutir sensatamente quantos livros tenho em minha estante, por exemplo, se ambos estivermos de acordo, pelo menos em linhas gerais, quanto ao que é um livro. Podemos divergir sobre os casos limítrofes: possa chamar de livrinho aquilo que para você seria um panfleto. Mas não podemos divergir sobre aquilo que chamei de casos centrais. Se para você meu exemplar de *Moby Dick* não é um livro, pois em sua opinião romances não são livros, qualquer divergência será necessariamente absurda.” (2014, p. 55).

parte discordou, dizendo que a introdução, no texto, da expressão “na forma da lei” acabaria por “esterilizar” a PEC do trabalho escravo.

Por isso, faz-se imprescindível realizar breve digressão histórica sobre o tema, sendo que, neste tópico, serão apresentadas as classificações de Thomas Cooley, nos Estados Unidos, e a de Vezio Crisafulli, na Itália, “[...] *classificações estas que foram incorporadas no Brasil respectivamente por Ruy Barbosa, no final do século XIX e início do século XX e por José Afonso da Silva durante a década de 1960.*” (OMMATI, 2012, p. 69).

Paulo Bonavides (2009) destaca que os constitucionalistas do Estado liberal não se viram compelidos a reflexões profundas sobre a elaboração de uma classificação consistente das normas. Apesar disso, o norte americano Thomas Cooley criou uma dicotomia precursora, ao classificar as normas constitucionais em: a) autoaplicáveis ou auto executáveis (*self executem provisions*) e b) não autoaplicáveis ou não auto executáveis (*nota self executing provisions*). Essa classificação foi difundida no Brasil por Ruy Barbosa.

De acordo com Cooley<sup>98</sup> (*apud* BONAVIDES, 2009, p. 242):

**Pode-se dizer que uma disposição constitucional é auto-executável (*self executing*), quando nos fornece uma regra mediante a qual se possa fruir e resguardar o direito outorgado, ou executar o dever imposto, e que não é auto-aplicável, quando meramente indica princípio, sem estabelecer normas, por cujo meio se logre dar a esses princípios vigor da lei.**

Entretanto, naquele contexto, as normas auto-executáveis constituíam raras exceções, pois as normas constitucionais, em sua maioria, estabeleciam apenas regras de organização política. Assim, a partir de 1950 se desenvolveram outras propostas de classificação das normas quanto à sua eficácia e aplicabilidade, como a que foi apresentada por Vezio Crisafulli<sup>99</sup>, na Itália. (BONAVIDES, 2009).

Este autor desenvolveu um esquema de tripartição normativa na qual ele elencou três espécies de normas: a) normas programáticas, b) normas imediatamente preceptivas ou constitutivas e c) normas de eficácia diferida. De acordo com Bonavides (2009, p. 243), Crisafulli sustentou “[...] *a tese de que de que as normas programáticas propriamente ditas têm eficácia imediata sobre os comportamentos estatais, obrigando e vinculando o poder discricionário dos órgãos do Estado.*”.

<sup>98</sup> Cooley, Thomas. *Treatise on the Constitutional Limitations*, 6ª Ed., p. 93, pp 99/100. Traduzida por Rui Barbosa.

<sup>99</sup> Vezio Crisafulli, *La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio*, p. 54.

Já no Brasil a obra pioneira e de referência na matéria é de autoria de José Afonso da Silva que, seguindo a classificação tripartida de Crisafulli, classificou as normas constitucionais em: a) normas constitucionais de eficácia plena; b) normas constitucionais de eficácia contida; c) normas constitucionais de eficácia limitada, estas últimas subdivididas em c.1) normas definidoras de princípio institutivo e c.2) normas definidoras de princípio programático. (SILVA, 2015).

Assim, na sequência, serão examinados os conceitos, as condições de aplicabilidade de cada uma dessas espécies, as suas características, os principais exemplos, assim como os critérios de distinção propostos por José Afonso da Silva.

Para este autor, as normas constitucionais de eficácia plena são

**[...] aquelas que, desde à 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. (SILVA, 2015, p. 100).**

Como são normas dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade, as condições gerais de sua aplicabilidade são a existência apenas do aparato jurisdicional, ou seja, aplicam-se pelo simples fato de serem normas jurídicas, o que pressupõe a existência do Estado e suas normas.

Já as normas constitucionais de eficácia contida são

**[...] aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados. (SILVA, 2015, p. 114).**

Segundo Silva (2015, p. 114) esta espécie normativa também tem aplicabilidade imediata e direta, pois sua eficácia não depende da interferência do legislador ordinário, ou seja, sua aplicabilidade não fica condicionada a uma normatização posterior, “[...] *mas fica dependente dos limites (daí: a eficácia contida) que ulteriormente se lhe estabeleçam mediante lei, ou de que as circunstâncias restritivas, constitucionalmente admitidas, ocorram [...]*”.

De acordo com a obra em análise, as normas de eficácia contida compõem considerável parte das normas instituidoras de direitos fundamentais, como se vê no artigo 5º, incisos VIII<sup>100</sup>, XIII<sup>101</sup>, XXIV<sup>102</sup> e XXV<sup>103</sup>, da CF/88. Por fim, as normas constitucionais de eficácia limitada, de que são espécie as normas definidoras de princípio (institutivo ou programático) “[...] *são aquelas que dependem de outras providências para que possam produzir os efeitos essenciais colimados pelo legislador constituinte*”. (SILVA, 2015, p. 116).

As normas definidoras de princípio institutivo são de eficácia limitada porque é o legislador ordinário que lhes vai conferir aplicabilidade plena, mediante leis complementares ou ordinárias integrativas. Tais normas contêm esquemas gerais de estruturação de instituições, órgãos e entidades, por isso também poderiam ser chamadas de normas de princípio orgânico ou organizativo.

Destarte, elas se caracterizam pelo fato de indicarem uma legislação futura que lhes complete a eficácia e lhes dê efetiva aplicação, como demonstram as normas do artigo 18, §2º<sup>104</sup> e a do artigo 33<sup>105</sup>, ambos da CF/88.

A partir disso, pode-se afirmar que as normas de princípio institutivo são “[...] *aquelas através dos 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*.” (SILVA, 2015, p. 123). No que se refere às condições de aplicabilidade dessa espécie normativa, José Afonso da Silva (2015, p. 132) conclui da seguinte maneira:

**Pelo que deixamos exposto, podemos asseverar que elas são aplicáveis, independentemente da lei prevista, enquanto possam, o que se percebe pela configuração de elementos autônomos que contenham. Mas sua completa aplicabilidade depende da aplicação de lei integrativa. Esta, no caso, vale como instrumento de sua executoriedade.**

<sup>100</sup> VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

<sup>101</sup> XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

<sup>102</sup> XXIV - 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 nesta Constituição;

<sup>103</sup> XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

<sup>104</sup> Art. 18. [...] § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

<sup>105</sup> Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

Concluída essa análise, passa-se agora ao exame das normas constitucionais de princípio programático. De acordo com Silva (2015), as constituições contemporâneas são documentos jurídicos que surgiram do embate entre o liberalismo capitalista e o intervencionismo estatal, ou seja, foram resultado de um processo de democratização, em que o Estado ampliou significativamente suas atividades para intervir na vida econômico-social.

Essas Constituições contemporâneas, entre as quais está a brasileira de 1988, se caracterizam por apresentar um conteúdo marcado por princípios econômicos e sociais, e por traçarem objetivos e programas de ação futura no sentido de uma orientação social democrática, daí serem conhecidas como constituições-dirigentes.

Acontece, porém, que os enunciados dessas normas adquiriram, muitas vezes, grande imprecisão, o que, para José Afonso da Silva (2015), comprometeu sua eficácia e aplicabilidade imediata, por requerer providências ulteriores para incidir concretamente.

Essas são as normas constitucionais de princípio programático, que são esquemas genéricos, isto é, “[...] *simples programas a serem desenvolvidos ulteriormente pela atividade dos legisladores ordinários*”. (SILVA, 2015, p. 134)

Com efeito, são concebidas programáticas

**aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado. (SILVA, 2015, p. 134).**

Para José Afonso da Silva (2015), as normas programáticas estão localizadas entre aquelas que anunciam direitos econômicos, sociais e culturais, ao passo que as normas de aplicabilidade imediata e direta estão situadas dentre as normas que definem direitos individuais.

Mas quais são as categorias de normas programáticas previstas na Constituição de 1988?

Para José Afonso da Silva, são três: a) normas programáticas vinculadas ao princípio da legalidade; b) normas programáticas referidas aos Poderes Públicos; c) normas programáticas dirigidas à ordem econômico-social em geral.

Em cada uma das categorias, o autor lista uma série de dispositivos constitucionais

que se encaixam como exemplo, e os analisa um a um. Não há espaço, aqui, para um exame de todas elas, pois a espécie que interessa mais diretamente é primeira delas.

Assim, como exemplo de normas programáticas vinculadas ao princípio da legalidade, o autor cita a norma do artigo 7º, inciso XI, da CF/88:

**Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;**

De acordo com José Afonso da Silva, “[...] *como a lei já existe, pode-se afirmar que a norma deixou de ser programática, concretizando-se*”<sup>106</sup>. (2015, p. 144). Assim, para o autor citado, “[...] *quando a lei é criada, a norma deixa de ser programática, porque a lei lhe deu concreção prática.*” (2015, p. 145).

A partir dessa breve explanação já é possível fazer uma relação entre a classificação de José Afonso da Silva e o tema deste trabalho, pois a norma do artigo 243 da CR/88 contém no seu texto a expressão “na forma da lei”, o que poderia indicar que ela seria exemplo de norma programática vinculada ao princípio da legalidade (que é uma espécie de norma de eficácia limitada, segundo a classificação examinada).

Alguns argumentos poderiam ser trazidos à tona para sustentar esse ponto de vista. Poderiam dizer que a norma do artigo 243, na parte relativa ao trabalho escravo, apresenta grande imprecisão, daí ser classificada como programática. Poderiam, ainda, sustentar que a pena de expropriação constitui mecanismo de defesa dos direitos sociais, em busca de melhores condições de trabalho, para, a partir daí, enquadrarem a norma como de eficácia limitada.

Por fim, poderiam simplesmente dizer – e este talvez seja o principal argumento - que a expressão “na forma da lei”, como se fosse um rótulo, estabeleceria, aprioristicamente, a partir do próprio texto da norma, qual seria a sua classificação quanto à eficácia.

Porém, a classificação de José Afonso da Silva não traz fundamentos convincentes para estabelecer quando e sob quais condições certa norma deve ou não ser aplicada.

Dada a sua perspectiva semântica, a classificação em análise parte do princípio que os juristas em geral seguem critérios comuns para atribuir significados aos termos jurídicos,

---

<sup>106</sup> O autor informa que a lei regulamentadora é a MP 1.982-74.

como se no direito só existissem divergências empíricas, e não teóricas. Ou seja, é uma classificação muito apegada a critérios rígidos para estabelecer qual é a eficácia de uma norma jurídica, e exatamente por isso se esquece da possibilidade de existirem divergências sobre os fundamentos do direito.

Essa e outras críticas são apresentadas por diversos autores, tais como Fernandes (2018, p. 38), para o qual a crítica que se faz ao tema da classificação das constituições tem a ver com a

**Perspectiva semântica que visa a definir e classificar *a priori* uma constituição como se a mesma fosse algo descontextualizado e somente informado pelo seu texto (esqueleto normativo), não percebendo que a constituição, com seu texto, não rege (de forma absoluta e atemporal) as situações desse mesmo texto, que é fruto de pré-compreensões subjacentes e intersubjetivamente compartilhadas.**

Moreira (2011, p. 259), por sua vez, traz outra importante crítica, destacando que, embora a classificação de José Afonso da Silva tenha tido o mérito de chamar a atenção para a eficácia e efetividade das normas, tinha um problema grave, pois “[...] *serviu como justificativa para os tribunais afastarem a eficácia das normas constitucionais de eficácia limitada e das normas constitucionais programáticas.*” (MOREIRA, 2011, p. 259).

Com efeito, o grande perigo de se utilizar a classificação de José Afonso da Silva é favorecer interpretações literais (acontextualizadas, como visto no caso *Rigg Vs. Palmer*), pautadas exclusivamente nos aspectos linguísticos da norma, para sustentar que a regra do artigo 243 tem eficácia limitada porque sua aplicabilidade depende da edição de uma lei futura. Por isso, este autor entende que a classificação de José Afonso da Silva não deve ser utilizada para o enquadramento da norma objeto do presente estudo.

### **4.3. Interpretação Construtiva**

Para Viana (2018, p. 26), o direito no pensamento dworkiano é uma questão de interpretação, “[...] *premissa sobre a qual desenvolve sua teoria interpretativista*”. Mas por que sua teoria recebe este nome? A resposta desta pergunta é dada por Almeida (2018, p. 41), para o qual a teoria jurídica dworkiana pode ser chamada de interpretativismo, “[...] *pois*

*sustenta que é através de uma prática interpretativa que podemos descobrir quais são os fatos políticos relevantes para a determinação do direito.”.*

O mesmo autor define a posição interpretativista como aquela “[...] *segundo a qual direitos e obrigações jurídicas são determinadas por um esquema de princípios que oferecem a melhor justificação das práticas políticas de uma comunidade.*” (ALMEIDA, 2018, p. 41).

O termo interpretação, porém, não deve ser entendido como a busca da *mens legislatoris*, porque este método pode ser utilizado para ocultar aquilo que, na visão particular do juiz, representaria a “vontade do legislador”.

Essa crítica está presente no artigo *Law as Interpretation*, que foi apresentado originariamente em um simpósio sobre política e interpretação na Universidade de Chicago, em 1981. Assim, para Dworkin:

**A maior parte da literatura assume que a interpretação de um documento em particular é uma questão de descobrir o que o autor (os legisladores, ou os delegados da Convenção Constitucional) pretendia dizer ao usar as palavras que utilizaram. Mas os advogados reconhecem que, em muitas questões, o autor não tinha nenhuma intenção e que, por outro, sua intenção não pode ser descoberta. Alguns advogados assumem uma posição mais cética. Eles dizem que sempre que os juízes fazem crer que estão descobrindo a intenção por detrás de algum texto legislativo, isso é simplesmente uma cortina de fumaça atrás da qual os juízes impõem sua opinião de que a lei deveria ter sido [...] A ideia de interpretação não pode servir como uma explicação geral da natureza ou verdade das proposições jurídicas, a menos que seja separada dessas associações com o significado ou a intenção do falante. (DWORKIN, 1982, p. 529, tradução nossa).<sup>107</sup>**

Como se pode notar, o assunto tratado neste capítulo tem total relação com o tema da pesquisa, pois, como visto no tópico dedicado à análise da tramitação da PEC 57/1999 (tópico 2.3), boa parte dos senadores aprovou uma subemenda que propôs a inclusão do termo “na forma da lei” no texto do artigo 243 da Constituição.

Assim, se a questão for analisada sob este ângulo, o critério da “vontade do legislador” poderia ser utilizado para sustentar que a norma do artigo 243, à luz da classificação de José Afonso da Silva, é de eficácia limitada, pois essa teria sido a intenção do constituinte

---

<sup>107</sup> Most of the literature assumes that interpretation of a particular document is a matter of discovering what its author (the legislators, or the delegates to the constitutional convention) meant to say in using the words they did. But lawyers recognize that on many issues the author had no intention either way and that on other his intention cannot be discovered. Some lawyers take a more skeptical position. They say whenever judges pretend they are discovering the intention behind some piece of legislation, this is simply a smoke screen behind which the judges impose their own view what the statute should have been. [...]The idea of interpretation cannot serve as a general account of the nature or truth of propositions of law, however, unless it is cut loose from these associations with the speaker’s meaning or intention.

derivado.

Entretanto, o aludido critério não será utilizado para sustentar a tese desenvolvida neste trabalho, em razão das críticas que adiante serão colocadas. Ao invés dele, recorrer-se-á ao conceito de interpretação construtiva, que será desenvolvido ainda neste tópico.

Mas, afinal, o que é a interpretação para Dworkin?

A teoria que Dworkin defende sobre a interpretação (exposição construtiva da interpretação) foi resultado de um longo percurso, que se iniciou em 1977, quando o autor tratou da questão dos casos difíceis (*hard cases*) em “levando os Direitos a Sério” (*Taking rights seriously*).

Além disso, o tema foi aprofundado, em “Uma Questão de Princípio” (*A matter of principle*), em 1985, quando Dworkin desenvolveu um debate sobre o direito como interpretação, até ganhar seus contornos finais, em “O Império do Direito” (*Law’s Empire*), em 1986. (MAIA; BEZERRA, 2018).

Diante disso, optou-se por se elaborar uma digressão baseada na maior parte na abordagem feita no livro “O Império do Direito”, mas com algumas considerações feitas em obras anteriores.

Assim, no livro O Império do Direito, Dworkin apresenta abordagem teórica destinada a explicar a interpretação de práticas e estruturas sociais. Nesse sentido, a análise empreendida pelo autor norte-americano extrapola os limites do direito, para alcançar os domínios das ciências, da filosofia e principalmente o das artes (literatura).

Assim, logo de saída, Dworkin esclarece que existem diversas formas (ou “ocasiões”) de interpretação, sendo que cada uma tem o seu respectivo contexto (as pessoas interpretam em diferentes contextos). A forma/ocasião mais conhecida é a conversação. Assim, em uma simples conversa, para decidir o que outra pessoa disse, “[...] *interpretamos os sons ou sinais que ele faz.*” (2014, p. 60).

Já a interpretação científica, continua Dworkin, tem outro contexto: “[...] *dizemos que um cientista começa por coletar dados, para depois interpretá-los.*”. Há, ainda, a interpretação artística, pois os críticos literários “[...] *interpretam poemas, peças e pinturas a fim de justificar algum ponto de vista acerca de seu significado, tema ou propósito.*” (2014, p. 61).

Para Dworkin, a interpretação de práticas sociais se assemelha à interpretação artística, no sentido de que

[...] ambas pretendem interpretar algo criado pelas pessoas como uma entidade distinta delas, e não o que as pessoas dizem, como na interpretação da conversação, ou os fatos não criados pelas pessoas, como no caso da interpretação científica. (2014, p. 61).

Ademais, em “Uma Questão de Princípio”, Dworkin já tinha observado que

[o]s estudantes de literatura fazem muitas coisas sob os títulos de ‘interpretação’ e ‘hermenêutica’, e a maioria delas é também chamada de ‘descobrir o significado de um texto.’ (2001, p. 221).

Por conta dessa característica semelhante, Dworkin afirma que a interpretação artística e a das práticas sociais são modalidades de interpretação criativa, distintas, portanto, da interpretação conversacional e científica.

Feita essa primeira distinção, Dworkin afirma que a interpretação da conversação é intencional, e não causal<sup>108</sup>, pois ela “[...] atribui significados a partir dos supostos motivos, intenções e preocupações do orador, e apresenta suas conclusões como afirmações sobre a “intenção” deste ao dizer que disse.”<sup>109</sup> (2014, p. 61).

Porém, como bem ressaltado em “Uma Questão de Princípio”, Dworkin não está interessado nesse tipo de interpretação, que consiste na tentativa de tentar descobrir “[...] qual sentido algum autor quis dar a alguma determinada palavra ou expressão.” (2001, p. 221).

Pelo contrário, o autor norte-americano dedica mais atenção à interpretação das práticas sociais e das artes, que também se referem a intenções, mas com uma diferença importante, que se relaciona com o lugar que a intenção ocupa nessas formas interpretativas. Afinal, qual é o lugar que a intenção ocupa nessas formas de interpretação?

De acordo com Dworkin, existem duas soluções para este problema: a primeira delas sustenta que a interpretação criativa é um caso especial de interpretação conversacional. Para os adeptos desta primeira solução:

**Ouvimos não as obras de arte em si [...] mas sim os seres humanos que são os seus autores. A interpretação criativa pretende decifrar os propósitos ou**

<sup>108</sup> Ela não pretende explicar os sons que alguém emite do mesmo modo que um biólogo explica o coaxar de uma rã.

<sup>109</sup> Essa intenção não está presente na interpretação científica, a não ser que se recorra à metáfora de que os dados falam ou dizem alguma coisa ao intérprete.

**intenções do autor ao escrever determinado romance ou conservar uma tradição social específica, do mesmo modo que, na conversação, pretendemos perceber as intenções de um amigo ao falar como fala. (DWORKIN, 2014, p. 62).**

Aqui é necessário um pequeno “parêntese” para uma rápida explicação sobre como essa primeira solução se apresenta na esfera do Direito.

Na seara jurídica, mais especificamente no ramo do Direito Constitucional, essa forma de interpretar (primeira solução acima apontada) é chamada de originalismo, ou modelo originalista de interpretação constitucional. No livro “Uma Questão de Princípio” (*A Matter Of Principle*), Dworkin explica que o originalismo é a

**[...] ideia de uma intenção constitucional – muitas vezes chamada de intenção “original” ou intenção dos “fundadores” da Constituição. Suponha que os juízes possam descobrir como os constituintes pretendiam que fossem compreendidos os dispositivos imprecisos da Constituição. Se os juízes seguem essa intenção original, não estarão eles mesmos fazendo escolhas substantivas, mas apenas impondo escolhas feitas há muito tempo por outros, escolhas a que o povo conferiu autoridade ao ratificar e aceitar a Constituição. (DWORKIN, 2001, p. 42).**

Essa escola defende que se deve fazer “[...] *o máximo esforço, com os recursos da história e da análise, para descobrir qual foi a intenção coletiva dos constituintes em questões de interpretações controvertidas.*” Assim, para o originalismo, “[...] *somente identificando a intenção constitucional original é que os juízes podem evitar tomar decisões substantivas que ameaçam a democracia.*” (DWORKIN, 2001, p. 50).

Ocorre que o originalismo sofre contundentes críticas e aqui é possível mencionar pelo menos três delas: a primeira crítica é que os juízes, atuando como meros “historiadores da norma”, podem simplesmente divergir a respeito das descobertas e das conclusões históricas alcançadas.

A segunda crítica é que o modelo originalista não afasta a possibilidade dos magistrados “[...] *interpretem a norma da forma como eles acham que deve ser interpretada.*” (BARBOZA; CONCEIÇÃO, 2018, p. 145).<sup>110</sup> Essas duas críticas revelam problemas que o originalismo pode gerar, como subjetividade na interpretação histórica e sobreposição de

---

<sup>110</sup> O leitor encontrará um bom exemplo no tópico 5.2.4.1, que descreve o julgamento do RE 365.336/PE. Basta comparar o voto do relator Gilmar Mendes com a pesquisa que ele mesmo fez sobre a tramitação da Lei 8.257/91.

pontos de vista pessoais dos magistrados.

A terceira crítica é tão relevante quanto às outras, pois, ainda que os juízes consigam captar o verdadeiro significado, pode ocorrer um problema de “tradução da norma”, pois nada garante que o seu significado, na época em que a norma foi criada, corresponda ao seu significado no momento da efetiva aplicação. Ou seja, o significado original da norma pode não ser condizente com seu contexto político e atual.

Justamente por isso, Dworkin adota posição diferente, e sustenta que a interpretação criativa (das práticas sociais e das artes) não é conversacional, mas construtiva. E o que ele quer dizer com isso? Para Dworkin:

**A interpretação das obras de arte e das práticas sociais, como demonstrarei, na verdade, se preocupa essencialmente com o propósito, não com a causa. Mas os propósitos que estão em jogo não são (fundamentalmente) os de algum autor, mas os do intérprete. Em linhas gerais, a interpretação construtiva é uma questão de impor um propósito a um objeto ou prática, a fim de torná-lo o melhor exemplo possível da forma ou do gênero aos quais se imagina que pertençam. (2014, p. 63).**

Essa é a forma de interpretação defendida por Dworkin, pois esse autor se interessa por “[...] *teses que ofereçam algum tipo de interpretação do significado da obra como um todo.*” (2001, p. 221). Em “Uma Questão de Princípio”, Dworkin oferece um exemplo de interpretação construtiva no campo das artes, argumentando que

**Estas assumem às vezes a forma de afirmações sobre personagens: que Hamlet realmente amava sua mãe, por exemplo, ou que ele realmente a odiava, ou que realmente não havia nenhum fantasma, mas apenas o próprio Hamlet numa manifestação esquizofrênica. Ou sobre eventos na história por trás da história: que Hamlet e Ofélia eram (ou não eram) amantes antes do início da peça. Mais comumente, oferecem hipóteses diretas sobre o ‘objeto’, o ‘tema’, o ‘significado’, o ‘sentido’, o ‘tom’ da peça como um todo: que Hamlet é uma peça sobre a morte, por exemplo, ou sobre gerações, ou sobre política. (2001, p. 222).**

Logo em seguida, Dworkin ainda ressalta que

**Essas afirmações interpretativas podem ter um propósito prático. Podem orientar um diretor que está montando uma nova encenação da peça, por exemplo. Mas também podem ser de importância mais geral, ajudando-nos a obter uma compreensão melhor de partes importantes de nosso ambiente cultural. (2001, p. 222).**

Essas considerações são válidas e contribuem para a defesa desta tese, na medida em que, a partir delas, observa-se que o propósito deste trabalho não é o de identificar o significado da expressão “nos termos da lei”. O que se busca é compreender a obra como um todo, ou seja, o importante é entender que a regra do artigo 243 da Constituição está situada dentro de um contexto histórico em que o Brasil se comprometeu a criar medidas eficazes de combate ao trabalho escravo contemporâneo.

Assim, na seara do Direito, a interpretação construtiva propõe que, ao invés de se tentar buscar encontrar a vontade dos legisladores responsáveis, como pretende o originalismo, o intérprete deve impor um juízo político distinto e contemporâneo a essa vontade.

Em outras palavras, a interpretação deve ser regida por um propósito, como bem observado por Viana (2018):

**A interpretação, em sentido amplo, seja no campo da arte ou do direito (como em outros), deve ser regida por um propósito que cria um foco construtivo do objeto interpretado, construção que resulta da interação entre propósito e objeto em que são propostos valores à prática segundo esquemas de interesses, finalidades ou princípios. (2018, p. 29).**

Essa é exatamente a perspectiva que se adota no presente trabalho, pois, ainda que os senadores tenham incluído a expressão “na forma da lei”, no artigo 243, o intérprete, ao se deparar com essa norma, pode e deve lhe impor um propósito, a fim de torná-la realmente efetiva, ou seja, para que a norma se torne verdadeiro instrumento de combate ao trabalho escravo contemporâneo.

Porém, isso não significa que o intérprete tenha carta branca para fazer de um objeto (prática social ou obra de arte) aquilo que ele queria que fosse, pois “[...] *a historia ou a forma de uma prática ou objeto exerce uma coerção sobre as interpretações disponíveis.*” (DWORKIN, 2014, p. 64).

Assim, segundo a tese da exposição construtiva da interpretação,

**[...] um participante que interpreta uma prática social propõe um valor a essa prática ao descrever algum mecanismo de interesses, objetivos ou princípios ao qual, se supõe, que ela atende, expressa ou identifica. (DWORKIN, 2014, p. 64).**

Com base nessa forma de interpretação, pode-se dizer que a norma do artigo 243 da Constituição brasileira reflete os objetivos assumidos no Brasil, principalmente perante instituições internacionais (ONU, OIT, MERCOSUL) no sentido de criar mecanismos efetivos de combate ao trabalho escravo contemporâneo.

Além disso, a norma também atende aos princípios da dignidade humana e o da função social da propriedade, que também podem ser invocados para sustentar a necessidade de imediata aplicação da norma do artigo 243 da CR/88.

Em síntese, para Dworkin, a interpretação deve tentar tornar um objeto o melhor possível, pois, para ele, “[...] *não podemos evitar a tentação de fazer do objeto artístico o melhor que, em nossa opinião, ele possa ser.*” (2014, p. 66).

#### 4.3.1 A Teoria do *Chain of Law* e a do *Fit Decisório* (*string decisions*)

De acordo com Viana (2018), da relação entre direito e literatura, Dworkin elabora a teoria do *Chain of Law*, que pode ser traduzida como o encadeamento de decisões jurídicas, outra noção fundamental para se compreender a concepção de Direito como Integridade, que logo adiante será apresentada.

Essa ideia do *Chain of Law* parte, portanto, de uma analogia com a interpretação literária, principalmente na relação entre o artista que cria sua obra e o crítico que a interpreta, posteriormente, pois

**[...] segundo Dworkin, o artista nada poderia criar sem ao mesmo interpretar o que cria; ao criar ele tem que ter ainda que seja de modo tácito a teoria que explique o motivo que o levou a criar arte, uma forma de arte e não outra. Por sua vez, o crítico de arte cria enquanto interpreta. Há, portanto, uma distinção, para Dworkin, entre interpretar enquanto se cria e criar enquanto se interpreta: a diferença entre artista e crítico. (VIANA, 2018, p. 30).**

Como disse o próprio Dworkin, em *Law as Interpretation* (1982), cada juiz é um romancista na cadeia de decisões<sup>111</sup>:

**Decidir casos difíceis no Direito é mais ou menos como esse estranho exercício literário. [...] isto é, quando nenhum texto legislado figura centralmente na questão jurídica, e os argumentos se voltam para quais regras ou princípios legais “subjazem” as decisões relacionadas de outros juízes no passado. Cada juiz é então como um romancista na cadeia. Ele ou ela deve ler o que outros juízes no passado escreveram, não simplesmente para descobrir o que esses juízes disseram, ou seu estado de espírito quando disseram, mas para chegar a uma opinião sobre a novela até este ponto escrita, que cada um dos nossos romancistas formou uma opinião sobre o romance coletivo até agora escrito. (1982, p. 542, tradução nossa)<sup>112</sup>.**

Logo em seguida Dworkin vai destacar que o Juiz é um importante elo nessa cadeia de decisões e que ele tem a missão de continuar a história até então construída. É responsabilidade do Juiz, frisa Dworkin, avançar no empreendimento construído a invés de seguir uma direção própria, como destaca o trecho abaixo:

**Cada juiz deve considerar a si mesmo, ao decidir o novo caso que está diante dele, como um parceiro em uma complexa empresa em cadeia, do qual essas inumeráveis decisões, estruturas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar esta história para o futuro por meio do que ele faz no dia de hoje. Ele deve interpretar o que aconteceu antes, porque ele tem a responsabilidade de fazer avançar o empreendimento, em vez de atacar em uma nova direção própria. (1982, p. 543, tradução nossa)<sup>113</sup>.**

---

<sup>111</sup> Como anota Viana (2018, p. 31): “A interpretação dentro da atividade jurisdicional também é proposta por Dworkin em sua analogia literária, como vimos estudando, como uma escrita que se apresenta como um “romance em cadeia”, visto que as decisões judiciais são escritas por diversos ‘autores’, por diversos juízes, os quais se colocam na cadeia decisória em que se fixaram atividades interpretativas pelos juízes que os antecederam.”

<sup>112</sup> Deciding hard cases at law is rather like this strange literary exercise. [...]; that is, when no statute figures centrally in the legal issue, and the arguments turns on which rules or principles of law “underlie” the related decisions of other judges in the past. Each judge is then like a novelist in the chain. He or she must read through what other judges in the past have written not simply to discover what these judges have said, or their state of mind when they said it, but to reach an opinion about what these judges have collectively done.

<sup>113</sup> Each judge must regard himself, in deciding the new case before him, as a partner in a complex chain enterprise of which these innumerable decisions, structures, conventions, and practices are the history; it is his job to continue this history into the future through what he does on day. He must interpret what has gone before because he has a responsibility to advance the enterprise in hand rather than strike out in some new direction of his own.

Essa passagem traduz aquilo que Viana (2018) denomina como teoria do *Fit Decisório* (ou teoria do encaixe decisório<sup>114</sup>). Conforme essa teoria, o juiz, ao proferir a decisão, deve “[...] *orientar-se no sentido de que sua interpretação do direito aplicável ao caso em julgamento se filie à cadeia histórica de decisões, a uma string decisions (linha decisória).*” (p. 31).

Assim, esta teoria do encadeamento de decisões (a metáfora do “romance em cadeia”) constitui importante fundamento para a defesa desta tese, pois o Judiciário brasileiro teria plenas condições de aplicar a regra do artigo 243 da CR/88, mesmo antes da edição da lei regulamentadora, para continuar a história até então construída referente ao trabalho escravo contemporâneo.

É possível, pois, pensar na existência de uma *string decisions* se forem considerados alguns atos importantes praticados não apenas pelo Poder Judiciário brasileiro, mas também pelo Poder Legislativo e Executivo, em matéria de trabalho escravo contemporâneo.

Nessa sequência de atos, pode-se incluir, por ordem cronológica,

- 1) a Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948 que, em seu art. 4º e 5º dispõem, respectivamente, que ninguém será mantido em escravidão ou servidão e que esta será proibida em todas as suas formas e que ninguém será submetido à tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;
- 2) a Convenção 105 da OIT, que em seu artigo 2º exige que os países signatários adotem medidas eficazes, no sentido de abolição imediata do trabalho forçado e obrigatório;
- 3) a precedente extraído do Inq. 3.412/AL, que o STF reconheceu quem 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;

---

<sup>114</sup> De acordo com o autor citado, “[o] vocábulo *fit* em língua inglesa expressa a ideia de algo que *serve* (roupa, por ex.), algo que cabe, algo que se encaixa em algo. Por isso, traduzimos de forma como teoria do encaixe decisório.” (VIANA, 2018, p. 31).

- 4) a solução amistosa firmada entre o Brasil e a CIDH, no caso 12.289 (Solução Amistosa nº 95/2003), que, em sua cláusula 13, tem “*ii*”, impõe a obrigação de o país velar pelo cumprimento imediato da legislação exigentes;
- 5) as Declarações Sóciolaborais (DSL’s) do MERCOSUL, especialmente a de 2015, assinada em Brasília, em que o país se comprometeu a combater o trabalho degradante;
- 6) os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU (Agenda 2030, itens 8 e 8.7), que, respectivamente, obrigam o país a garantir a todos um trabalho decente, assim entendido como aquele em que estão presentes as condições mínimas necessárias para a preservação dos direitos humanos do trabalhador, e tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado e acabar com a escravidão moderna;
- 7) a própria sentença proferida pela Corte IDH no caso da Fazenda Brasil Verde (Caso n. 12.066), que exige que os Estados tenham um marco jurídico adequado de proteção aos trabalhadores, que estejam amparados por políticas preventivas, e que adotem práticas que viabilizem uma atuação eficaz diante das denúncias realizadas;
- 8) a decisão monocrática proferida pela Ministra Rosa Weber do STF, na ADPF 489/2017, que exigiu que os atos normativos editados estejam alinhados aos compromissos internacionais firmados.

Nesse caso, a decisão que viesse a aplicar a regra do artigo 243 da CR/88, mesmo sem a edição de uma lei regulamentadora, se encaixaria na *string decisions* (teoria do fit decisório) com perfeita harmonia, já que, afinal, todos esses atos dizem que o Brasil deve adotar mecanismos eficazes de combate ao trabalho escravo contemporâneo, em todas as suas formas.

#### **4.4 A Concepção de Direito Como Integridade**

Todos os tópicos estudados até o momento serviram basicamente para se conhecer pelo menos algumas premissas e proposições que se inserem dentro da concepção de direito

como integridade de Ronald Dworkin, sendo que seu estudo foi fundamental para viabilizar a compreensão do marco teórico adotado neste trabalho.

Assim, a partir das críticas lançadas a algumas teses centrais do positivismo, observou-se a possibilidade das decisões judiciais serem fundamentadas em princípios que regem uma determinada comunidade, independentemente de terem sido previamente “certificados” por alguma autoridade competente (a tese do *predigree*).

Já com o estudo das teorias semânticas e das críticas que Dworkin lhes apresenta, foi possível perceber que não adianta tentar solucionar os casos com base em critérios rígidos que supostamente seriam compartilhados por todos, pois, em grande parte das situações, esses critérios podem ser utilizados para a defesa de um ou de outro ponto de vista, indiscriminadamente, isso sem contar o fato de que a classificação das normas, quanto à eficácia, de José Afonso da Silva, servir como pretexto para classificar a norma do artigo 243 como de eficácia limitada, reduzindo-a a uma simples “norma programática”.

Justamente por isso é que este autor entende que a interpretação construtiva oferece a melhor resposta para o problema formulado nesta tese, já que um juiz, ao se deparar com o um texto jurídico, não só pode como deve dar-lhe um propósito específico, a fim tornar a norma efetiva e coerente com os princípios e o conjunto de atos praticados por determinada comunidade.

Essa decisão, norteadada pela interpretação construtiva, deve se alinhar à cadeia de decisões políticas tomadas no passado, encaixando-se à corrente como um importante elo, com vistas à manutenção da história até então construída.

Todos esses conceitos são, como dito, fundamentais para que se possa compreender a concepção de direito como integridade, que será analisada no próximo tópico.

#### *4.4.1 Os Ideais Políticos (virtudes) e a Comunidade Personificada*

Dworkin sustenta que as pessoas que vivem em uma comunidade compartilham alguns ideais políticos, que são identificados como as seguintes virtudes: a) equidade (estrutura política imparcial), b) justiça (justa distribuição de recursos e oportunidades) e c) devido processo legal adjetivo (processo equitativo de fazer vigorar as regras e os regulamentos que estabelecem). (2014, p. 199-200).

Para o autor norte-americano, a equidade é um ideal que busca encontrar

procedimentos que distribuem o poder político de maneira adequada, e que atribuem a todos os cidadãos certo grau de influência sobre as decisões que os governam. A justiça, por sua vez, está ligada à distribuição de recursos materiais e à proteção das liberdades civis, de modo a garantir um resultado moralmente justificável. (DWORKIN, 2014).

Já o devido processo legal adjetivo, “[...] *diz respeito a procedimentos corretos para julgar se algum cidadão infringiu as leis estabelecidas pelos procedimentos políticos.*”. (DWORKIN, p. 200-201).

Há, ainda, um quarto ideal ao lado desses três, que é a virtude da integridade política, que exige “[...] *que o governo tenha uma só voz e aja de modo coerente e fundamentado em princípios com todos os seus cidadãos, para estender a cada um os padrões fundamentais de justiça e equidade que usa para o outro.*” (DWORKIN, 2014, p. 201).

A respeito desses ideais, Bustamante (2018) esclarece que o ideal de integridade precisa de certas condições para se justificar, pois, em um mundo utópico, em que as todas as decisões fossem justas e equânimes, não faria sentido pensar na existência de outro ideal, como a integridade política, que estabelece que a comunidade fale uma única voz.

O problema é que o mundo real é distópico, e frequentemente a integridade entra em conflito com os ideais de justiça e equidade, tanto é assim que Dworkin salienta que a integridade se torna um ideal político quando os cidadãos “[...] *estão divididos quanto à natureza exata dos princípios de justiça e equidade corretos.*” (2014, p. 202).

Assim, para o autor desta tese, entende-se que esse conflito entre integridade, justiça e equidade se verificou durante a tramitação da PEC 57/1999. Mas qual foi o conflito? Ora, no Capítulo 2, verificou-se que várias propostas de Emendas Constitucionais, semelhantes à PEC 57/1999, foram submetidas à aprovação do Congresso Nacional.

Naquele contexto, busca-se atingir o ideal de justiça, pois a pena de confisco visa à distribuição de recursos materiais (expropriação dos imóveis que serão destinados a um fundo especial) e à proteção as liberdades das pessoas que são vítimas do trabalho escravo contemporâneo.

Ademais, como já salientado, todas aquelas propostas surgiram dentro de uma realidade em que o Brasil buscava cumprir acordos internacionais firmados, no sentido de criar medidas eficazes de combate ao trabalho escravo contemporâneo, em todas as suas formas. Porém, o desfecho da história o leitor já sabe: depois de 15 anos de tramitação, foi aprovada uma norma sem pedigree, que alguns chamam de “norma de eficácia limitada”.

Assim, para este autor, houve, na tramitação da PEC 57/1999, evidente conflito entre o ideal de justiça e o de integridade, pois a norma criada não foi coerente com os princípios e os

compromissos assumidos pelo Brasil.

Por isso este autor recorre à integridade, pois este ideal político tem a “[...] *tarefa fundamental de estabelecer as bases da legitimidade do poder político estatal.*” (2018, p. 115).

Este ideal pode ser dividido em dois princípios mais práticos, que seriam as “dimensões” da integridade: a) o princípio da integridade na legislação e b) o princípio da integridade no julgamento (ou na prestação jurisdicional)<sup>115</sup>. O primeiro “[...] *pede aos que criam o direito por legislação que o mantenham coerente quanto aos princípios [...]*”, já o segundo “[...] *pede aos responsáveis por decidir o que é a lei, que a vejam e façam cumprir como sendo coerente nesse sentido.*” (2014, p. 203).

Dworkin também explica que o ideal (ou a virtude) da integridade supõe uma personificação profunda e funcional da comunidade política, que deve ser concebida como uma forma especial de entidade, distinta dos seres reais que são seus cidadãos. (2014, p. 204).

Assim, a comunidade personificada, como um agente moral, distinto de seus membros, pode adotar, expressar, ser fiel ou infiel a princípios próprios, diferentes daqueles de quaisquer de seus dirigentes ou cidadãos enquanto indivíduos, e isso pode gerar um sentido de culpa e responsabilidade coletiva por erros do passado (basta lembrar da situação de alemães ainda não nascidos na época em que os nazistas governavam o país, que têm vergonha e um sentimento de obrigação para com os judeus).<sup>116</sup>

Feita essa breve introdução, passa-se ao exame de cada um dos princípios ou dimensões da integridade (integridade política e integridade no direito).

#### 4.4.2 Integridade na Legislação

Como visto, para Dworkin a integridade política se divide em dois princípios. No

<sup>115</sup> O segundo princípio ou exigência – integridade no julgamento – interessa a este trabalho especificamente por três razões: *i*) porque explica a razão pela qual se deve atribuir ao passado um poder especial próprio no tribunal; *ii*) porque explica o motivo pelo qual os juízes devem conceber o corpo do direito que administram como um todo e também porque também *iii*) oferece a concepção do direito como integridade, ou seja, o referencial teórico adotado na defesa desta tese.

<sup>116</sup> Para Dworkin, “Ao aceitarmos que nossas autoridades agem em nome de uma comunidade da qual somos todos membros, tendo uma responsabilidade que portanto compartilhamos, isso reforça e sustenta o caráter de culpa coletiva, o sentimento de que devemos sentir vergonha e ultraje quando eles agem de modo injusto.” (DWORKIN, 2014 p. 212).

presente tópico, interessa o exame do princípio da integridade na legislação, que pede que os legisladores tornem o conjunto de leis moralmente coerente.

Aliás, autores que se dedicam ao estudo desse princípio legislativo, como Bustamante (2018, p. 116), ressaltam a importância de sua adequada compreensão, pois ele contribui, ainda que não exclusivamente, “para estabelecer a legitimidade do poder político”.

Assim, para entender o significado do ideal de integridade na política, é preciso partir do pressuposto de que os conflitos entre ideais são comuns no processo de elaboração das leis, pois as pessoas divergem sobre uma infinidade de questões, tais como aborto, discriminação racial, direito de indenização etc.

É fato, também, que o sistema majoritário (a vontade da maioria) frequentemente impõe decisões políticas injustas, o que revela a existência de conflitos entre os ideais da equidade (igualdade de influência política) e o da justiça (justa distribuição de recursos e oportunidades).

Outro método que tenta proporcionar mais influência política no processo eleitoral majoritário, tornando-o mais equitativo, portanto, é o que Dworkin denomina de soluções conciliatórias, que são estratégias de negociação que permitem uma representação proporcional de cada conjunto de opiniões no resultado final de um processo de deliberação política. O sistema conciliatório permitiria, por exemplo, que cada grupo social, dentro de uma mesma comunidade, escolhesse uma parte do direito sobre o aborto de acordo com suas convicções.

Então, se os habitantes de Dakota do Norte (E.U.A) divergem sobre a possibilidade de se exigir indenização por defeitos em produtos que os fabricantes não poderiam ter evitado, o sistema conciliatório permitiria que o Poder Legislativo decidisse pela imposição dessa responsabilidade estrita aos fabricantes de automóveis, mas não aos fabricantes de máquinas de lavar roupas.

Também seria possível, como último exemplo, que o Estado do Alabama (E.U.A) adotasse uma lei conciliatória que viesse a proibir a discriminação racial em ônibus, mas a permitisse em restaurantes.

Como se vê, o sistema conciliatório trata as decisões políticas como se fosse um bolo a ser dividido equitativamente, dando-se a cada grupo a parte que lhe cabe. Essa é justamente uma crítica que Dworkin apresenta à estratégia de negociação, pois esse sistema permite que a comunidade política trate questões como aborto, acidentes de consumo e discriminação racial de forma diferente, em bases arbitrárias. (DWORKIN, 2014).

Dworkin também denuncia a existência de uma contradição nas leis de conciliatórias

mencionadas nos três exemplos, pois neles, a decisão política adotada, ao mesmo tempo em que afirma a importância de certo princípio (vedação da discriminação racial, por exemplo), nega esse mesmo princípio em outros contextos, a depender do grupo social.

Para o autor norte americano, embora o sistema conciliatório seja mais equitativo, por propiciar maior influência política a diversos grupos na sociedade, ele não se mostra coerente com os princípios fundamentais adotados por certa comunidade política.

Ademais, segundo Bustamante (2018), as leis que resultam da estratégia conciliatória são baseadas em compromissos incoerentes e por isso Dworkin as denomina como “leis padrão tabuleiro” (*checkerboard laws*), por apresentarem incoerência em termos de princípio.

A incoerência é tamanha que até mesmo as pessoas que fossem vencidas em certa deliberação política ficariam estarecidas com a solução proposta e tenderiam a não admiti-la. O próprio Dworkin deixa isso muito claro, mas Bustamante (2018, p. 118) sintetiza muito bem a ideia do autor norte-americano:

**Quando estamos divididos sobre qual esquema de justiça deve ser adotado, a maioria das pessoas, incluindo-se aqueles que restam vencidos na deliberação política, concorda que seria inadmissível adotar as denominadas leis baseadas em compromissos incoerentes [...] Para ficarmos com um exemplo concreto, um defensor do direito ao aborto provavelmente considerará mais equivocada uma lei que estabeleça um compromisso inautêntico entre valores – permitindo, por exemplo, o aborto por parte de mulheres nascidas em dias pares e proibindo o aborto por parte de mulheres nascidas em dias ímpares – do que uma lei que proíba o aborto com base em uma interpretação coerente de um princípio que ele considera equivocado.**

Por isso Dworkin segue um modelo diferente, dizendo que

**Cada ponto de vista deve ter voz no processo de deliberação, mas a decisão coletiva deve, não obstante, tentar fundamentar-se em algum princípio coerente cuja influência se estenda então aos limites naturais de sua autoridade. Se é preciso chegar a um meio-termo porque as pessoas estão divididas sobre a justiça, o acordo deve ser externo, não interno; é preciso chegar a um acordo sobre o sistema de justiça a ser adotado, em vez do sistema de justiça fundado em concessões. (DWORKIN, 2014, p. 217-218)<sup>117</sup>**

<sup>117</sup> Dworkin apresenta um exemplo elucidativo para descrever o modelo que ele defende. De acordo com o citado autor: “Sabemos que os princípios que aceitamos independentemente às vezes entram em conflito, no sentido de que não podemos satisfazer a ambos em certas ocasiões específicas. Poderíamos acreditar, por exemplo, que as pessoas deveriam ser livres para fazer o que desejam com suas propriedades, e também que todos deveriam começar a vida em condições iguais. É então que se coloca a questão de se os ricos devem ser autorizados a deixar suas fortunas a seus filhos, e poderíamos acreditar que nossos dois princípios seguem direções opostas a

Assim, para Dworkin, o que a integridade condena é a incoerência de princípio entre os atos do Estado personificado. Para o citado autor, a integridade é escarneada

**[...] não apenas em concessões específicas desse tipo, mas sempre que uma comunidade estabelece e aplica direitos diferentes, cada um dos quais coerente em si mesmo, mas que não podem ser defendidos em conjunto como expressão de uma série coerente de diferentes princípios de justiça, equidade ou devido processo legal. (DWORKIN, 2014, p. 224)**

Partindo, então, das soluções conciliatórias e as críticas feitas a ela, verificou-se que o Poder Legislativo brasileiro, durante a tramitação da PEC 57-A, agiu de forma totalmente incoerente ao aprovar uma emenda que incluiu a expressão “na forma da lei” no citado dispositivo. Por meio desse ato, o legislativo pretendeu retirar a eficácia da norma, contrariando princípios e objetivos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional durante os últimos anos.

Assim, para este autor, a EC 81/2014 seria uma “lei padrão tabuleiro” (*checkerboard law*), pois a PEC 57/1999 só foi aprovada, após os 15 anos de tramitação, com a modificação de conceitos (optou por trabalho escravo, ao invés de análogo ao escravo) e introdução de palavras (nos termos da lei) que sugerem, ao intérprete mais desavisado, que a norma não seria autoaplicável.

A rigor, não há diferença entre a EC 81/2014 e o exemplo citado por Dworkin, de um país que proíbe o aborto para as mulheres que nasceram nos dias pares, e permite para as que nasceram em dias simples.

Da mesma forma, na PEC 57/1999, o Poder Legislativo procurou conciliar os interesses dos defensores dos direitos humanos com os da elite latifundiária e conservadora do Brasil. Com a solução criada, o princípio da função social da propriedade foi escarneado.

Ressalta-se, também, que essa incoerência também se repetiu durante a tramitação da PEC 432/2013, pois, ao invés do governo pedir prioridade e acelerar a tramitação, deixou o projeto de lei praticamente engavetado nos escaninhos do Senado Federal, até que, em 21 de dezembro de 2018, ele simplesmente foi “arquivado”, por não ter sido submetido à deliberação.

---

esse respeito. Nosso modelo exige, como veremos, que a solução desse conflito se fundamente em princípios. Um esquema de tributação das heranças poderia reconhecer ambos os princípios em uma certa relação, estabelecendo alíquotas de impostos que não cheguem a ser confiscatórias. (DWORKIN, 2014, p. 217)

E se o leitor foi atento aos acontecimentos noticiados na tramitação do PLS 432/2013 (tópico 2.4.4), vai observar que a última versão do projeto, que resultou do parecer da CCJ (relatoria de Paulo Paim) incluiu no tipo legal (exploração do trabalho escravo) as formas de execução “jornada exaustiva” e o “trabalho degradante”.

Porém, em contrapartida, essa última versão não repetiu regra anterior, que constava na versão apresentada pela Comissão Mista, que propunha a desvinculação da ação expropriatória (cível) da ação penal. Muito pelo contrário, a última versão do PLS 432/2013 condicionou a expropriação do imóvel à prévia condenação criminal transitada em julgado.

Esse ponto será retomado no Capítulo 5, mas já fica, aqui, o alerta de que essa foi outra solução conciliatória incoerente, com o objetivo de aprovar uma lei de tabuleiro.

Portanto, entende-se que o Poder Legislativo brasileiro não atendeu ao ideal de Integridade durante a tramitação da PEC 57/1999 e do PLS 432/2013, sendo que os atos praticados não se alinharam aos reais objetivos da comunidade brasileira, mas sim interesses de setores e grupos políticos que querem proteger o sistema de privilégios de empresários e latifundiários que usam a mão de obra escrava em sua cadeia produtiva.

#### 4.4.3 Integridade no Direito

De acordo com Thomas Bustamante (2018, p. 116), “[u]ma boa concepção de direito deve ‘explicar o que é necessário para que o direito ofereça uma justificação geral para o exercício do poder coercitivo pelo estado [...]’, e é exatamente isso o que se pretende, pois, como se verá, o marco teórico adotado oferece a melhor justificativa para a imposição imediata da pena prevista no artigo 243 da CR/88.

Assim, o segundo princípio (dimensão) da virtude da integridade política é o da integridade no direito, ou integridade no julgamento, a partir do qual Dworkin irá apresentar a sua concepção de direito. O Direito como integridade é, assim, apresentado como uma terceira concepção, que se contrapõe ao convencionalismo (primeira concepção) e ao pragmatismo (segunda concepção).

O convencionalismo (a ambição geral do lema popular) corresponde basicamente ao lema dos leigos e hino dos juristas conservadores, ou seja, baseia-se na crença de que “[...] O direito é o direito. Não é o que os juízes pensam ser, mas aquilo que realmente é. Sua tarefa é aplicá-lo, não modificá-lo para adequá-lo à sua própria ética ou política.” (DWORKIN,

2014, p. 141).

Para o convencionalismo, o Direito é somente aquilo que foi elaborado pelas convenções jurídicas, isto é, as leis elaboradas por alguma instituição investida de tal competência em certa comunidade. Daí que os juízes devem respeitar essas convenções e aplicá-las. (DWORKIN, 2014).

Porém, o convencionalismo reconhece que o direito criado por convenção é incompleto e, nos casos difíceis, o juiz pode decidir com discricionariedade, devendo encontrar alguma justificativa para tanto. Essa decisão inédita, por si só, não cria direito novo, a não ser que alguma convenção jurídica a reconheça como tal. (DWORKIN, 2014).

Partindo dessas premissas, pode-se dizer que o convencionalismo é uma concepção que faz basicamente duas afirmações sobre o direito: a primeira delas é uma afirmação positiva, e diz que os juízes devem respeitar as convenções em vigor, a não ser em raras circunstâncias (nos *hard cases*, por exemplo), e devem tratar o direito como aquilo que a convenção estipula, ainda que considere injusto ou insensato.

Essa afirmação traduz basicamente o lema popular de que “[...] *os juízes devem seguir o direito, e não substituí-lo por um novo direito.*” (DWORKIN, 2018, p. 144). Na avaliação deste autor, aqueles que defendem a impossibilidade de aplicação da regra do artigo 243 da CR/88 estão filiados a esta concepção de direito.

Já a outra afirmação é de cunho negativo e diz basicamente que não existe nenhum direito decorrente de decisões tomadas no passado, a não ser que alguma técnica ou convenção a transforme em direito. Assim, de acordo com o convencionalismo, se nenhuma decisão concedeu indenização por danos morais, simplesmente não existe esse direito.

Por outro lado, a segunda concepção, o pragmatismo, é ainda mais radical ao descartar qualquer importância das decisões proferidas no passado para justificar o uso coercitivo do Estado. O convencionalismo refere-se ao passado como uma “mão morta”, como se vê no trecho abaixo citado:

**O pragmático [...] nega que as decisões políticas do passado, por si sós, ofereçam qualquer justificativa para o uso ou não do poder coercitivo do Estado. Ele encontra a justificativa necessária à coerção na justiça, na eficiência ou em alguma outra virtude contemporânea da própria decisão coercitiva, como e quando ela é tomada pelos juízes, e acrescenta que a coerência com qualquer decisão legislativa ou judicial anterior não contribui, em princípio, para a justiça ou virtude de qualquer decisão atual. Se os juízes se deixarem guiar por este conselho, acredita ele, então a menos que cometam grandes erros, a coerção que impõem tornará o futuro da comunidade mais promissor, liberado da mão morta do passado e do fetiche da coerência pela**

coerência. (DWORKIN, 2014, p. 185).

No entanto, como será demonstrado no presente tópico, a concepção de direito como integridade se diferencia dessas outras duas concepções por uma série de razões, pois o princípio judiciário da integridade, para Dworkin

**[...] instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor – a comunidade personificada -, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade. (2014, p. 271-272).**

O direito como integridade, continua Dworkin, “[...] *é tanto o produto da interpretação abrangente da prática jurídica quanto sua fonte de inspiração.*”. Assim, o direito como integridade pede aos juízes que “[...] *continuem interpretando o mesmo material que ele próprio afirma ter interpretado com sucesso.*” (2014, p. 273).

O autor Thomas Bustamente (2018, p. 116), em análise do capítulo 6 do “O Império do Direito”, informa que a integridade no direito pede não apenas aos juízes, mas também aos cidadãos em geral, “[...] *que entendam o direito, em suas interpretações construtivas, de modo moralmente coerente.*”

Já para Barboza e Conceição (2018), o que Dworkin quer dizer é que os juízes devem, ao decidir casos difíceis,

**[...] buscar fundamentos no conjunto de princípios que formam o direito como integridade. Mas, a partir do momento em que há uma nova decisão, este produto da interpretação e densificação dos direitos e princípios passa a servir de nova fonte de inspiração para casos futuros, haverá sempre um processo de interpretação e reinterpretação. Assim, o produto da interpretação passa a ser sua fonte de inspiração na reinterpretação dos princípios que compõem o direito como integridade. (p. 154)**

O convencionalismo, ao contrário, adota em estilo ou programa de deliberação judicial diferente, pois esta concepção de direito

**[...] exige que os juízes estudem os repertórios jurídicos e os registros parlamentares para descobrir que decisões foram tomadas pelas instituições às quais convencionalmente se atribui poder legislativo. (DWORKIN, 2014, p. 272).**

Assim, no convencionalismo, a atividade interpretativa se resume basicamente na tarefa de identificar, no banco de normas de uma comunidade, qual é a lei que regulamenta um determinado caso. O problema é que o intérprete, que utiliza como guia a concepção convencionalista, não interpreta o registro legislativo como um todo.

Essa crítica é colocada por Dworkin com as seguintes palavras:

**É evidente que vão surgir problemas interpretativos ao longo desse processo: por exemplo, pode ser necessário interpretar um texto para decidir que lei nossas convenções jurídicas constroem a partir dele. Uma vez, porém, que um juiz tenha aceito o convencionalismo como guia, não terá novas ocasiões para interpretar o registro legislativo como um todo, ao tomar decisões sobre casos específicos. (DWORKIN, 2014, p. 272)**

Esse problema também é inerente ao pragmatismo, como esclarece Dworkin:

**O pragmatismo exige que os juízes pensem de modo instrumental sobre as melhores regras para o futuro. Esse exercício pode pedir a interpretação de alguma coisa que extrapola a matéria jurídica: um pragmático utilitarista talvez precise preocupar-se com a melhor maneira de entender a ideia de bem-estar comunitário, por exemplo. Uma vez mais, porém, um juiz que aceite o pragmatismo não mais poderá interpretar a prática jurídica em sua totalidade. (2014, p. 272-273)**

Todavia, a concepção de direito como integridade pede que os juízes realizem uma interpretação abrangente da prática jurídica. Nesse sentido, a interpretação é uma atividade essencial, e não apenas contingente, como nas concepções anteriores (convencionalismo e pragmatismo).

Além disso, o intérprete muitas vezes deve recorrer à história. Isso não significa que a integridade do Direito defende uma mera repetição do Direito anterior pelos juízes atuais, mas sim uma atualização do texto jurídico, que deve ser contextualizado a partir da história.

Como anotam Barboza e Conceição (2018, p. 149), “[...] *devem os juízes construir o direito de forma coerente, da melhor maneira possível e adequá-lo, não só às decisões do*

*passado, mas também ao presente e ao futuro.”.*

Não se trata, portanto, de recuperar objetivos políticos do passado, mas sim de interpretá-los sob sua melhor luz, ou seja, “[...] *dentro de uma trama coletiva passível de ser reconstruída a cada contexto histórico, de modo que a história institucional da comunidade possa ser enriquecida sem ser modificada*”. (OMMATI, 2012, p. 133).

#### 4.5 Notas Conclusivas

Com o Capítulo 4 foi possível traçar as seguintes conclusões:

- 1) Em primeiro lugar, deve-se salientar que este autor compartilha do ideal de Ronald Dworkin de construir uma sociedade mais igualitária por meio de um direito que não se resume na legalidade, pois também possui uma dimensão moral e política;
- 2) Compartilha-se, também, da ideia dworkiana de que a aplicação do direito não é neutra e apolítica, e que os juízes não estão alheios ao processo de criação do direito, e que eles podem e devem, com criatividade, buscar nos princípios o fundamento para suas decisões por meio da interpretação;
- 3) Essas primeiras conclusões foram bem retratadas no caso *Rigg v. Palmer*, que foi muito bem empregado para rebater a “tese do pedigree”, de matriz positivista. O tópico 4.1.1.1 também foi importante para estabelecer as críticas ao critério de interpretação literal que é falho, pois se limita a identificar o significado “acontextual” da norma, como se não houvesse informação sobre o contexto em que ela foi criada ou aplicada;
- 4) Já quanto à análise das teorias semânticas, este autor se filia à concepção de Estado de Direito centrada no direito (e não na que se baseia no repertório de regras), e entende que os juízes devem, sim, nos casos difíceis, tentar estruturar algum princípio que, para ele, capta, no nível adequado de abstração, os direitos morais das partes que são pertinentes às questões levantadas pelo caso. No caso dessa pesquisa, este princípio seria a função social da propriedade e os direitos morais seriam a garantia do trabalho decente;
- 5) Além disso, o estudo das teorias semânticas também serviu de suporte para refutar

a classificação proposta por José Afonso da Silva, que visa a definir *a priori* uma constituição, como se a mesma fosse algo descontextualizado e informado apenas pelo seu texto. Outra importante crítica é que esta classificação pode servir como justificativa para os tribunais afastarem a eficácia das normas constitucionais;

- 6) Já no trabalho de interpretar as normas, entende-se que o intérprete não deve tentar descobrir a intenção de quem escreveu o texto da lei, pois esse critério (o originalismo) apresenta três graves problemas, que foram bem denunciados por Dworkin: *i*) os juízes agem como simples historiadores da norma, e nada garante que eles mesmos divirjam quanto às soluções encontradas; *ii*) o critério não garante que os magistrados interpretem a norma da forma como eles acham que deve ser interpretada e *iii*) ainda que os juízes consigam captar o significado da norma, pode haver um problema de “tradução”, pois nada garante que o seu significado, na época em que ela foi criada, corresponda ao seu significado no momento de sua aplicação;
- 7) Assim, deve-se adotar a interpretação construtiva, que defende que o intérprete esteja atento à obra como um todo, na busca de conferir um propósito a ela, que seja coerente com a história e o passado da comunidade em que ele se insere. Nesse sentido, a regra do artigo 243 da Constituição deve ser interpretada à luz dos diversos tratados internacionais firmados pelo Brasil ao longo dos últimos anos, que exigem que o país adote medidas eficazes de combate a todas as formas contemporâneas de escravidão e que tenha um marco jurídico adequado de proteção, que é exatamente o artigo 149 do Código Penal;
- 8) Ao tratar da corrente ou cadeia de decisões, e da teoria do encaixe decisório, o que se pretendeu foi sustentar que, em uma eventual ação judicial que admitisse o processamento de ação expropriatória, mesmo sem a aprovação de uma lei específica, a decisão que a admitisse estaria se encaixando perfeitamente na trilha dos atos praticados pela comunidade política brasileira nos últimos anos;
- 9) Após o estudo dessas premissas, foi possível então compreender a concepção de direito como integridade, que exige, tanto do Poder Legislativo, como do Poder Judiciário, o respeito às decisões políticas tomadas no passado e que as futuras decisões sejam coerentes com esses atos praticados. Nessa concepção de direito, o passado e os princípios têm um papel importante na tomada das decisões.
- 10) O estudo do princípio da integridade na legislação, em especial, foi importante para se concluir que Emenda Constitucional nº 81/2014 é uma lei de tabuleiro

(*checkerboard law*), pois ela só foi aprovada com a inclusão de expressões (nos termos da lei) que atenderam interesses da classe ruralista e latifundiária, o que se fez, porém, com total incoerência em relação à política interna e externa adotada pelo Brasil nos últimos anos;

- 11) Por fim, no estudo das três concepções de direito (convencionalismo, pragmatismo e direito como integridade), concluiu-se que a melhor solução para resolver o problema da eficácia da regra do artigo 243 da CR/88 é a concepção de integridade que, no âmbito do poder judiciário, instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor – a comunidade personificada -, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade.

## 5 A APLICAÇÃO DA PENA EXPROPRIATÓRIA

Resolvida a primeira parte do problema, passa-se ao exame de questões que resultariam da aplicação prática da pena expropriatória, o que constitui a segunda parte do problema formulado neste trabalho.

Para lembrar, as questões propostas foram as seguintes: 1) Qual seria o procedimento cabível da ação expropriatória? 2) A ação expropriatória seria independente ou subordinada à ação penal? 3) O proprietário e o condômino do imóvel respondem subjetiva ou objetivamente?

É importante ressaltar que a abordagem dos temas ligados a cada uma dessas questões foi realizada sem prejuízo da unidade teórica do texto, pois a concepção de direito como integridade também pode ser utilizada como fundamento para a solução das perguntas acima formuladas.

Portanto, assim como foi defendido que o legislativo e o judiciário se mantenham coerentes com os princípios e os compromissos internacionais firmados ao longo da história, este autor entende que a resposta de cada uma das questões práticas também deve se pautar em soluções coerentes com a evolução histórica da responsabilidade civil.

Na tentativa de demonstrar essa possibilidade, este autor optou por dividir o Capítulo 5 em seções dedicadas ao estudo das principais mudanças operadas no sistema de responsabilidade civil nos últimos anos.

Como se verá, a literatura especializada costuma empregar o termo “salto evolutivo” para designar as principais mudanças que o tema absorveu ao longo de sua história e, como resultado da pesquisa, identificou-se que essas modificações foram as seguintes: *i)* o ingresso da culpa no sistema, que deu origem ao modelo de responsabilidade civil subjetiva; *ii)* o advento da teoria objetiva, que permitiu a imputação de responsabilidade mesmo a quem não agiu culposamente e, finalmente, a *iii)* a redescoberta das penas civis e da dimensão preventiva da responsabilidade civil.

Assim, esses marcos, ou como querem, “saltos evolutivos”, são importantes “elos” na cadeia histórica de decisões (*string decisions*) que devem ser considerados, tanto pelo legislativo como pelo judiciário, para que as soluções das questões formuladas sejam íntegras e coerentes, como propõe a concepção dworkiana.

Por isso este autor procurou ter cautela ao fundamentar as respostas, para não ser vítima do “agulhão semântico”, no sentido de tentar solucionar as questões com base em

teorias e métodos positivistas, que foram tão criticados no Capítulo 4.

Feita essa breve introdução, passa-se adiante ao estudo de temas ligados à responsabilidade civil.

## 5.1 O Ingresso da Pena Civil no Sistema de Direito Privado

Como registrado acima, a presente seção abordará o tema da responsabilidade civil e os saltos evolutivos que a matéria absorveu ao longo de sua história. Pretende-se, com isso, apresentar fundamentos teóricos para solucionar questões que foram elencadas na parte inicial deste Capítulo 5, especialmente as de nº 2 e 3.

### 5.1.1 A Responsabilidade Civil na Antiguidade: a vingança privada (*revindicta*)

Da pesquisa realizada sobre a responsabilidade civil constatou-se a existência de diversos sistemas que abordaram a matéria à luz de fundamentos que variaram conforme o contexto histórico examinado.

No direito romano e em boa parte das civilizações que o precederam, esse fundamento era a vingança privada (PEREIRA, 2018), que corresponde a uma reação imediata, instintiva e brutal de contra-ataque a um mal sofrido, daí vindo a conhecida expressão “olho por olho e dente por dente” (Lei de Talião), como esclarece Flaviane Barros (2000, p. 21-23) no trecho que se segue:

**A vingança privada consistia na revindicta, ou seja, um indivíduo, família e ou grupos, quando sofriam uma agressão, retribuía-na com uma ação equivalente. Era a justiça realizada pelas mãos da vítima ou de seus familiares [...] A justiça privada se manifestava através de regras como a lei de Talião, que estabelece uma equivalência entre a agressão e a retribuição – por isto, a expressão ‘olho por olho, dente por dente’ [...]**

Explica Pereira (2018) que o sistema da vingança privada – ou *vindicta* – era marcado por certa dose de intervenção do poder público, no propósito de discipliná-la. Essa regulamentação ficava por conta da Lei das XII Tábuas (Tábula XIII, Lei 2<sup>a</sup>).

Como se pode notar, trata-se de modelo de justiça privada chancelado por lei, no qual a vítima assumia a condição de protagonista, por ser a principal responsável pela repressão de um delito. Nessa fase também não era possível identificar qualquer “[...] *distinção entre processo penal e processo civil, bem como direito material e processual.*” (BARROS, 2000, p. 25).

#### **5.1.1.1 O Período da Composição**

Em um momento seguinte, a fase da “composição voluntária” (PEREIRA, 2018), as próprias vítimas passaram a perceber os inconvenientes da utilização da *revindicta*, pois, afinal, vingança gera vingança, o que acabava redundando em novos conflitos.

Daí adveio a necessidade de se controlar os excessos da vingança privada, e por isso os Reis, que detinham o poder jurisdicional e contavam com o apoio da Igreja, foram aos poucos “[...] *retirando das mãos da vítima ou de seus familiares a condição de autores da revindicta [...]*” (BARROS, 2000, p. 25).

Com isso, algumas regras foram estabelecidas não apenas para controlar a intensidade da *revindicta*, mas também para impor um novo modelo de composição, que inicialmente era opcional. Com efeito, facultava-se inicialmente às vítimas o recurso à composição, que se apresentava como forma de compensação econômica do mal sofrido, aplicada ao agressor com intermediação do “Estado”. Ao explicar o funcionamento desse sistema, Pereira (2018) demonstra que a retribuição do mal com o mal era aplicada se não houvesse um acordo entre o ofensor e a vítima:

**Esta equivalência (*talio*) da punição do mal com o mal (*Lei de Talião*) esboça a perspectiva de uma composição entre a vítima e o ofensor, uma vez que ao membro quebrado se faça o mesmo no causador do dano (*talio esto*) na falta de um acordo (*ni cum eo pacit*). Aí já se apresenta uma composição voluntária, inserida na solução transacional: a vítima, ao invés de imposição de igual sofrimento ao agente, recebia, a título de *poena*, uma importância em dinheiro ou outros bens.**

Nessa fase, a compensação econômica era tarifada, ou seja, a legislação da época (Código de Ur-Nammu, Código de Manu e Lei das XII Tábuas) estabelecia uma determinada cifra pecuniária a título de reparação cujo montante variava segundo o ilícito praticado (lesões corporais, morte de um homem livre ou de um escravo etc). (GONÇALVES, 2012).

Contudo, como anota Barros (2000), essa possibilidade de composição, nos tempos primitivos, era possível para os delitos de menor importância (delitos privados), os quais se diferenciavam dos delitos públicos, que consistiam em ofensas mais graves, perturbadoras da ordem pública. (GONÇALVES, 2012).

Aliás, Gonçalves ressalta que foi justamente dessa distinção entre os tipos de delito (privados e públicos) que surgiu a diferença entre pena e reparação. Para este autor, “[...] *nos delitos públicos, a pena econômica imposta ao réu deveria ser recolhida aos cofres públicos, e, nos delitos privados, a pena em dinheiro cabia à vítima.*”. (2012, p. 25)

Tempos depois, essa composição, de facultativa que era, passou a ser obrigatória, quando o Estado assumiu para si o monopólio da jurisdição, colocando fim na primitiva justiça com as próprias mãos. (GONÇALVES, 2012).

Essa evocação, pelo poder público, do poder jurisdicional foi aos poucos demarcando importante distinção em relação ao sistema anterior da justiça privada, uma vez que, a partir de então, o direito penal e o processual adquiriram caráter público. (BARROS, 2000).

E quando o Estado, então, monopolizou a função de punir, passaram a coexistir tanto a ação repressiva penal, como a ação indenizatória cível. A partir de então, “[...] *a responsabilidade civil tomou lugar ao lado da responsabilidade penal.*”. (GONÇALVES, 2012, p. 25).

Assim, com o passar do tempo, a pena privada perde o caráter de punição, e toma corpo a noção correlata de reparação, e a partir do momento em que “[...] *a autoridade pública assegura a punição do culpado, ‘o aspecto civil se dissocia do penal’*”. (PEREIRA, 2018).

### **5.1.1.2 A Lex Aquilia**

O próximo período marca o primeiro salto evolutivo do sistema de responsabilidade civil na medida em que, como se verá, ocorre a alteração do fundamento do dever de indenizar, antes calcado na ideia primitiva de vingança e a partir de agora apoiado na noção

de culpa.

Nesse contexto, por volta do ano 286 *a.C.*, (AMARAL, 2008)<sup>118</sup> foi promulgada a *Lex Aquilia*, que recebeu o nome do autor da proposta que lhe deu origem, *Aquilius*, um tribuno da plebe, conforme registro encontrado em texto de Ulpiano, no *Digesto*. (PEREIRA, 2018).

De início, Pereira (2018) consigna que a *Lex Aquilia* abriu novos horizontes à responsabilidade civil e que seu maior valor teria sido a substituição das multas fixas (tarifadas) por uma pena proporcional ao dano causado. Nesse aspecto, ela revogou as leis anteriores.

Já quanto à questão da culpa, Pereira (2018) explica que há controvérsia entre os romanistas se ela estaria presente ou não na *Lex Aquilia*. Após listar o nome de juristas de renome, que defendem uma e outra posição, Caio Mario toma partido dizendo que o elemento anímico (culpa) estaria sim presente em trecho específico das *Institutas* de Gaio. (PEREIRA, 2018).

Nas palavras do autor citado:

**Apesar de autoridades respeitáveis considerarem que na *Lex Aquilia* não se inseria o elemento anímico da culpa, as *Institutas* de Gaio consideram-no em termos claros: *Is iniuria autem occidere intellegitur cuius dolo aut culpa occiderit; nec ulla lege damnum quod sine iniuria datur reprehenditur; itaque impunitus est qui sine culpa aut dolo malu casu quodam damnum committit*. Na tradução: “Matar injustamente significa matar com dolo ou culpa; nenhuma outra lei pune o dano causado sem injustiça; resta então sem punição quem, sem culpa nem dolo mau, comete um dano.”**

Com isso, a noção de culpa foi introduzida no direito romano, o que representa, se é que pode se dizer assim, um “divisor de águas”, já que esse fato rompeu com o objetivismo do direito primitivo. (PEREIRA, 2018).

Assim, essa lei marcou, como se diz, o primeiro salto evolutivo da responsabilidade civil, pois foi com base nela que os jurisconsultos e pretores romanos da época, como Ulpiano e Gaio, identificaram o fundamento da responsabilidade na culpa.

Dessa forma, o fundamento da responsabilidade civil, a partir da *Lex Aquilia*, ficou assentado na noção de culpa, sendo que tal orientação foi seguida pela maioria das legislações da Europa no período das codificações do Século XIX.

---

<sup>118</sup> Autores como Pereira (2018) afirmam que não é possível apontar data precisa em que a *lex aquilia* foi aprovada, mas ressalta que isso teria acontecido no período da república.

### *5.1.2 O Modelo Liberal/Clássico de Responsabilidade Civil*

A evolução da responsabilidade civil retratada nos tópicos anteriores acabou por lhe conferir alguns fundamentos que criaram profundas raízes na matéria, quais sejam: a culpa e função exclusivamente reparatória.

A análise de cada um desses fundamentos, acompanhada, é claro, do exame de outras mudanças que a matéria sofreu ao longo dos anos, também será importante para oferecer o substrato teórico de algumas respostas a serem dadas neste Capítulo 5.

Assim, para melhor organização do conteúdo, optou-se por se estudar, primeiramente, o fundamento “culpa” e depois a “função de reparação”. Como o leitor observará, ao final, alguns civilistas ainda resistem em admitir que a responsabilidade civil não teria outras funções a não ser a reparatória.

#### *5.1.2.1 Da Culpa Provada à Culpa Presumida*

O fundamento para a atribuição de responsabilidade, qual seja, a culpa, repercutiu nas legislações de diversos países, especialmente aqueles que compartilharam a herança comum de tradição do direito romano.

Tal circunstância foi retratada por Pereira (2018), segundo o qual a noção de culpa, que plantou raízes no direito romano, esteve presente na responsabilidade civil durante a Idade Média e acabou sendo introduzida no Código Napoleônico devido à influência de juristas como Domat e Pothier.

Com isso, no período das grandes codificações, no início do século XIX, as legislações de diversos países consagraram a noção de culpa como verdadeiro princípio orientador do sistema de responsabilidade civil. Nesse sentido, Francisco Amaral realça a influência de grandes juristas da época, como Domat, na elaboração do Código Napoleônico de 1804:

**Já na época moderna, Domat, um dos maiores juristas franceses de todos os tempos, à luz do pensamento jusnaturalista, estabelece o princípio que vem a ser expresso no Código Civil francês, fonte de todo o direito moderno sobre o assunto: o fundamento da responsabilidade civil é a culpa, a negligência e a imprudência. (2008, p. 579).**

Assim, nessa fase, o sistema se estruturava a partir da noção de culpa, que, ainda que leve, gerava direito à reparação. Tal influência foi sentida no Brasil com a adoção, no artigo 159 do Código Civil de 1916, do sistema de responsabilidade civil subjetiva. Sobre o assunto, Rui Stoco (2014, p. 234) adverte que o “[...] *princípio da responsabilidade civil fundou-se essencialmente na doutrina da culpa, abraçada pelo CC revogado [...]*”.

Inclusive, esta concepção estava de tal maneira enraizada, que grandes juristas como Rudolf Von Jhering chegaram mesmo a afirmar que “[...] *que não poderia haver responsabilidade sem culpa.*” (STOCO, 2014, p. 234).

No entanto, apesar do notável avanço no tratamento da matéria, com a superação da vingança privada e das compensações tarifadas, o apego demasiado à noção de culpa, como fundamento exclusivo do sistema, gerou diversos problemas, pois as vítimas, em muitos casos, amarguravam prejuízos sem ter a possibilidade de reparação do dano.

Na realidade, dois fatores explicam esses problemas, e o primeiro deles é a questão da distribuição do ônus da prova, que foi resultado de um sistema centrado unicamente na noção de culpa. Nesse sistema, o ônus de provar a prática da conduta culposa, por parte do ofensor, era sempre da própria vítima do infortúnio.

Sucedem que, muitas vezes, a vítima não tinha condições técnicas ou econômicas para se desincumbir desse ônus, fator que, somado à própria morosidade dos procedimentos judiciais, acabava fazendo com que os prejudicados ficassem sem obter a reparação devida.

Basta lembrar, por exemplo, das precárias condições dos trabalhadores no período da revolução industrial, que resultavam em inúmeros acidentes de trabalho. Pode-se citar, ainda, os acidentes com transporte ferroviário, e de todas as situações em que a vítima não tinha condições técnicas para demonstrar a prática da culpa por parte do agressor.

Assim, a dificuldade prática que a vítima enfrentava para comprovar a culpa em um processo judicial foi o motivo determinante para a inversão da regra do ônus da prova. Justamente por isso é que Cavalieri Filho (2010, p. 40) explica que a culpa presumida “[...] *foi um dos estágios na longa evolução do sistema da responsabilidade subjetiva ao da responsabilidade objetiva [...]*”.

O mesmo autor esclarece dizendo que, na culpa presumida, não há alteração do fundamento da responsabilidade civil, que, como o próprio nome sugere, continua sendo a culpa. (CAVALIERI FILHO, 2010).

A culpa presumida, então, é um mecanismo ou técnica processual de distribuição do ônus da prova, que surgiu em razão de dois fatores: *i*) a dificuldade de se provar a culpa em certas situações e *ii*) a resistência oferecida pelos autores subjetivistas em aceitar a responsabilidade objetiva. (CAVALIERI FILHO, 2010).

Daí que é possível traçar importante distinção no sistema de responsabilidade subjetiva, pois de um lado está o sistema clássico: responsabilidade civil subjetiva por culpa provada, que atribui à vítima o ônus de provar a culpa do causador do dano, e de outro se encontra o sistema em apreço: responsabilidade civil subjetiva por culpa presumida, que promove inversão do ônus probatório, ao impor “[...] *ao demandado o ônus de provar que não agiu com culpa.*” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 40).

Assim, pelo sistema de responsabilidade civil subjetiva por culpa presumida, cria-se, em favor da vítima ou do autor da demanda, presunção *juris tantum* de que o ofensor agiu com culpa, possibilitando-se, porém, que este último afaste o dever de indenizar mediante a comprovação de que ele não agiu culposamente.<sup>119</sup>

Em suas colocações finais sobre o tema, Cavalieri Filho (2010) ressalta que essas presunções relativas são impostas por lei nos casos de responsabilidades mais complexas, como as que decorrem de fatos de outrem, ou fato de coisas inanimadas.

Ainda segundo o autor citado:

**Fixadas por lei as presunções *juris tantum*, o fato lesivo é considerado, em si mesmo, um fato culposo e como tal determinará a responsabilidade do autor, se este não provar a ausência de causa estranha causadora do dano, como a força maior, o caso fortuito, a culpa da própria vítima ou o fato de terceiro. (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 41).**

Trata-se, pois, de uma técnica que, baseada em presunção relativa, busca atingir efeito prático semelhante ao da responsabilidade objetiva (atribuição de responsabilidade sem culpa). Porém, apesar de facilitar o trabalho do autor da demanda, a culpa presumida não

---

<sup>119</sup> Como se verá na seção 5.2.4.1, esta foi tese firmada pelo STF no RE 365.336/PE, ação confiscatória ajuizada contra proprietários de imóveis onde se praticou o crime de cultivo de plantas psicotrópicas (art. 243 da CR/88 e Lei 8.257/91)

elimina a possibilidade de discussão de culpa no processo, pois abre margem para que o ofensor (réu) possa se valer de expedientes protelatórios para postergar o desfecho de uma ação judicial, causando inevitavelmente sérios prejuízos às vítimas.

Esse assunto será resgatado nos tópicos finais deste trabalho, que foram dedicados à resposta da terceira questão prática anunciada na seção inicial deste capítulo.

### *5.1.3. A Objetivação da Responsabilidade*

A alteração da regra da distribuição do ônus da prova, que foi concebida para superar um problema processual do sistema de responsabilidade subjetiva, não é vista como avanço ou salto evolutivo, pois, afinal de contas, a solução criada (a culpa presumida) não eliminou a possibilidade de discussão de culpa em demandas judiciais.

O que houve, com a adoção da culpa presumida, foi um estágio, ou seja, uma etapa que intermediou a subjetivação e a objetivação da responsabilidade. Pelo menos essa foi a ideia apresentada por Rui Stoco no trecho abaixo:

**Trata-se de uma espécie de solução transacional ou escala intermediária, em que se considera não perder a culpa a condição de suporte da responsabilidade civil, embora aí já se deparem indícios de sua degradação como elemento etiológico fundamental da reparação e aflorem fatores de consideração da vítima como centro da estrutura ressarcitória, para atentar diretamente para as condições do lesado e a necessidade de ser indenizado. (STOCO, 2014, p. 235).**

Entretanto, como já antecipado no tópico anterior, o próprio Rui Stoco adverte que esse instrumento de inversão do ônus da prova (o sistema da culpa presumida) não é suficiente para resolver o problema de se conceder a justa reparação da vítima em situações mais complexas, que resultaram da intensa transformação social experimentada nos últimos anos (revolução industrial, progresso científico, explosão demográfica<sup>120</sup> etc).

Para ilustrar como se deu essa transformação, vale citar breve trecho do livro de Cavalieri Filho (2010, p. 141):

---

<sup>120</sup> Exemplos apresentados por Cavalieri Filho (2010, p. 141)

**Com efeito, se o desenvolvimento do maquinismo, fez surgir a indústria, mudando a base econômica do País, trouxe como consequência os acidentes de trabalho. O progresso científico fez aparecer um sem-número de inventos, encheu as ruas de veículos que, se por um lado, facilitam a vida em sociedade, por outro, dão causa a um brutal número de acidentes de trânsito, diariamente. O crescimento da população, com milhões de pessoas migrando do interior para os grandes centros em busca de trabalho, levou ao caos os sistemas de transportes.**

Assim, em uma etapa seguinte, frisa Rui Stoco (2014, p. 236), “[a] jurisprudência e a doutrina convenceram-se de que a responsabilidade civil fundada na culpa tradicional não satisfaz e nem sempre dá resposta segura á solução de numerosos casos.”

Diante, então, dos problemas enfrentados pela teoria da culpa, vários juristas consagrados, como Gaston Morin, Saleilles, Josserand e Georges Ripert<sup>121</sup> se rebelaram contra o texto do já mencionado artigo 1.383<sup>122</sup> do Código Francês e se debruçaram na tarefa de criar uma teoria mais apta a fornecer a ampla cobertura para a reparação do dano. (STOCO, 2014).

Daí que “[o] próximo passo foi desconsiderar a culpa como elemento indispensável, nos casos expressos em lei, surgindo a responsabilidade objetiva, quando então não se indaga se o ato é culpável.” (STOCO, 2014, p. 237).

Assim, de acordo com Rui Stoco (2014), a teoria objetiva nasceu no século XIX em razão dos trabalhos dos mencionados juristas, especialmente de Raymond Saleilles e Louis Josserand. No Brasil, aponta-se como precursor da teoria objetiva Alvin Lima, em razão de tese de sua autoria que foi apresentada na Faculdade de Direito da USP, em 1938, sob o título “Da Culpa ao Risco”. (STOCO, 2014).

O trecho abaixo, também extraído da obra de Rui Stoco, sintetiza com clareza quais são os contornos da teoria objetiva que acabara de ser criada:

**A doutrina objetiva, ao invés de exigir que a responsabilidade civil seja a resultante dos elementos tradicionais (culpa, dano, vínculo de causalidade entre uma e outro) assenta-se na equação binária cujos polos são o dano e a autoria do evento. Sem cogitar a imputabilidade ou investigar a antijuridicidade do fato danoso, o que importa para assegurar o ressarcimento é a verificação se ocorreu o evento e se dele emanou o prejuízo. (2014, p. 237).**

<sup>121</sup> Contra seus ferrenhos opositores, os irmãos Mazeud. (STOCO, 2014).

<sup>122</sup> “Art. 1.383. Chacun est responsable du dommage qu’il a causé non seulement par son faite, mais encore par sa négligence ou par son imprudence” (“Cada um é responsável pelo dano que provocou não somente por culpa sua, mais ainda por sua negligência ou por sua imprudência”). (STOCO, 2014, p. 235).

Em complemento, Cavalieri Filho (2010, P. 141) destaca que a culpa pode ou não existir, “[...] *mas será sempre irrelevante para a configuração do dever de indenizar.*”

Também é importante observar que o desenvolvimento e adoção da teoria objetiva, em certas situações, não acarretou a superação do modelo tradicional de responsabilidade, fundado na culpa. Na verdade esses vários sistemas convivem harmonicamente na legislação. Assim, como regra, a responsabilidade ainda é fundada na culpa, mas a lei reconhece hipóteses de culpa presumida e de responsabilidade civil objetiva. A este respeito, colhem-se as considerações de Rui Stoco:

**O direito brasileiro estabelece que o princípio geral da responsabilidade civil, em direito privado, repousa na culpa. Isto não obstante, em alguns setores, e mesmo em algumas passagens desse vetusto instituto, imperar a teoria do risco. Assim é que a legislação sobre acidentes no trabalho (com base na lei acidentária, a cargo da previdência social) é nitidamente objetiva; a que regula os transportes em geral (aéreo, ferroviário) invoca-a; a responsabilidade por fato das coisas repousa na responsabilidade objetiva. Há uma tendência para nela atrair as questões relativas à responsabilidade civil dos bancos. Com relação aos direitos dos consumidores impera a responsabilidade objetiva. [...] Cabe, por importante, ressaltar que a responsabilidade objetiva do Estado foi proclamada e admitida pela Magna Carta em mais de uma oportunidade, pois, além da disposição do art. 37,§6º, o art. 21, XXIII, c, preceitua que “a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa.” (2014, p. 238).**

Ademais, como bem observa Nelson Rosenvald (2017, p. 109), “[e]sta técnica de distribuição e socialização de danos a um número cada vez maior de sujeitos é extremamente eficaz sob o ponto de vista econômico-social. O aspecto visível é a redução de riscos quanto à possibilidade de vítimas sobejarem indenés.”.

Com isso, o sistema objetivo acima mencionado não se concentra exclusivamente no elemento “culpa”, como critério exclusivo de atribuição de responsabilidade, já que terceiros poderão ser acionados para reparar o dano causado à vítima, não por terem agido culposamente, mas sim porque a própria “o direito” lhes atribuiu essa responsabilidade.

### **5.1.3.1 Os Fundamentos da Responsabilidade Objetiva**

Segundo Rui Stoco (2014, p. 242), inúmeras teorias foram desenvolvidas “para

*justificar a possibilidade de responsabilidade sem culpa [...]”*, dentre elas a teoria do risco. Assim, no contexto em que o “[...] *desenvolvimento industrial agitava o problema da reparação por acidentes de trabalho*”, foi concebida, na França, a teoria do risco, para a qual

**[...] todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem causou, independentemente de ter agido ou não com culpa. Resolve-se o problema na relação de causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa do responsável, que é aquele que materialmente causou o dano. (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 142).**

Logo adiante, Cavalieri Filho (2010, p. 143) complementa dizendo que, para essa teoria,

**[e]nquanto a culpa é vinculada ao homem, o risco é ligado ao serviço, à empresa, à coisa, ao aparelhamento. A culpa é pessoal, subjetiva; pressupõe o complexo de operações do espírito humano, de ações e reações, de iniciativas e inibições, de providências e inércias. O risco ultrapassa o círculo das possibilidades humanas para filiar-se ao engenho, à máquina, à coisa, pelo caráter impessoal e objetivo que o caracteriza.**

Em torno da ideia de risco surgiram inúmeras teorias, cada uma delas buscando apresentar determinado fundamento para a atribuição de responsabilidade. Dentre elas, pode-se citar “[...] *as teorias do risco-proveito, do risco profissional, do risco excepcional, do risco criado e a do risco integral.*” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 143).

No entanto, para essa pesquisa, interessa o estudo apenas da teoria do risco proveito e a do risco criado, que se relacionam mais diretamente com o tema do trabalho.

### **5.1.3.2 Teoria do Risco-Proveito**

Para Rui Stoco (2014, p. 243), a teoria do risco-proveito deriva de uma teoria mais abrangente, denominada “teoria do risco profissional”, que se refere “[...] *a quem exerce atividade com fins lucrativos e, porque aufere lucros, deve assumir o risco dos danos que possa causar [...]*”. Sob esse prisma, a teoria do risco-proveito seria mais particular porque se

aplicaria a quem tira proveito de uma atividade danosa, por isso foi concebida para situações especiais.

Ainda segundo Rui Stoco (2014), ainda há outro desdobramento, pois a teoria do risco-benefício, que deriva da teoria do risco-proveito, impõe responsabilidade objetiva a todo aquele que exerce uma atividade, qualquer que seja ela, e que colha um bônus, teria de arcar com o ônus respectivo.

Nesse mesmo caminho, Cavaliere Filho (2010, p. 143) explica que, para a teoria do risco-proveito, “[...] *responsável é aquele que tira proveito da atividade danosa, com base no princípio de que, onde está o ganho, aí reside o encargo - ubi emolumentum, ibi ônus.*”.

Este autor aponta algumas falhas nessa concepção. A primeira consiste no problema de se definir o que vem a ser o proveito. Afinal, esse proveito seria o lucro, certa vantagem econômica ou qualquer tipo de proveito? Se o conceito de proveito ficasse restrito ao lucro, a teoria somente abarcaria os comerciantes e os industriários. (CAVALIERE FILHO, 2010).

O segundo tormentoso problema é o da distribuição do ônus probatório, pois é a própria vítima que tem o encargo de demonstrar, nos autos do processo, que o agente obteve algum tipo de proveito (STOCO, 2014), o que leva inevitavelmente ao complexo problema das provas. (CAVALIERE FILHO, 2010).

### **5.1.3.3 Teoria do Risco Criado**

A teoria do risco criado se diferencia da teoria do risco proveito por centrar a análise na atividade desenvolvida pelo agente, e não no resultado, proveitoso ou não, que este obtém. Nesse aspecto, o risco-criado representa ampliação da teoria do risco proveito, na medida em que a vítima estaria isenta de provar que o agente teve algum tipo de vantagem. (CAVALIERE FILHO, 2010).

Nesse mesmo sentido, Caio Mario complementa afirmando que, na teoria do risco criado, “[...] *o que se encara é a atividade em si mesma, independentemente do resultado bom ou mau que dela advenha para o agente [...]*” (PEREIRA, 2018).

Em outro trecho, Caio Mario, seguindo entendimento defendido pelos franceses Alex Weill e François Terré<sup>123</sup>, expõe razões para demonstrar que a teoria do risco criado é mais benéfica para as vítimas:

---

<sup>123</sup> Droit Civil, les obligations. Cit. n. 590, p. 605.

**A teoria do *risco criado* importa em ampliação do conceito do *risco proveito*. Aumenta os encargos do agente; é, porém, mais equitativa para a vítima, que não tem de provar que o dano resultou de uma vantagem ou de um benefício obtido pelo causador do dano. Deve este assumir as consequências de sua atividade. O exemplo do automobilista é esclarecedor: na doutrina do *risco proveito* a vítima somente teria direito ao ressarcimento se o agente obtivesse proveito, enquanto que na do *risco criado* a indenização é devida mesmo no caso de o automobilista estar passeando por prazer (2018)**

Como se verá no próximo tópico, alguns autores entendem sustentam que a teoria do risco criado foi adotada no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil.

#### **5.1.3.4 A Cláusula Geral de Responsabilidade Objetiva**

O Código Civil de 2002 assimilou a evolução da teoria no campo da responsabilidade civil ao estabelecer diversas hipóteses que, dividindo espaço com a teoria da culpa, consagraram a teoria responsabilidade objetiva. Assim, neste tópico, será abordada a hipótese do parágrafo único do artigo 927 do Código Civil, que tem a seguinte redação:

**Art. 927 [...] Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 2003).**

Cavaliere Filho adverte que o dispositivo em análise estabelece cláusula geral de responsabilidade objetiva e se fundamenta em um dever de segurança por parte daqueles que desenvolvem a atividade (2014). Nesse mesmo viés, Raquel Bellini Salles (2011, p. 5) também se refere ao dispositivo em apreço (parágrafo único, art. 927) como uma cláusula geral de responsabilidade objetiva, que deve ser “[...] *examinada e compreendida à luz do processo de constitucionalização do direito civil* [...]”.

Caio Mario da Silva Pereira, por sua vez, afirma que o parágrafo único do artigo 927 espousa a teoria do risco criado, a qual seria mais adequada a fundamentar a responsabilidade objetiva, como ele deixa claro na passagem abaixo transcrita:

**Das modalidades de risco, eu me inclino pela subespécie que deu origem à teoria do *risco criado*. Como já mencionei (Capítulo XVIII, *supra*), ao elaborar o Projeto de Código de Obrigações de 1965, defini-me por ela, no que foi seguido pelo Código Civil. Depois de haver o art. 927 deste Código enunciado o dever ressarcitório fundado no conceito subjetivo, seu parágrafo único espousa doutrina do *risco criado*, a dizer que, independentemente da culpa, e dos casos especificados em lei, haverá obrigação de reparar o dano “quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem” (2018)**

Nesse particular, Sérgio Cavalieri Filho também reconhece que a responsabilidade prevista no parágrafo único do artigo 927 está fundada na teoria do *risco criado*, mas adverte que o dever de indenizar “[...] *tem por fato gerador o defeito do serviço, que se configura quando este não oferece a segurança legitimamente esperada.*” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 180).

Já Rui Stoco (2014, p. 260) compara a redação do parágrafo único do art. 927 do CC brasileiro, com dispositivos similares, previstos no Código Civil português<sup>124</sup> e italiano<sup>125</sup>, e conclui observando que a regra adotada no Brasil é ainda mais rigorosa e confere maior proteção às vítimas, porque

**[...] além de estabelecer a responsabilidade objetiva por atividade lícita, nas atividades de risco, não criou, na lei, como o fizeram aquelas legislações apontadas, especial causa excludente de responsabilidade, ou seja, a prova a cargo do autor do dano de que adotou todos os meios idôneos para evita-lo.**

Com esse mesmo posicionamento, Salles (2011, p. 111) defende que a cláusula geral em exame adotou a concepção do *risco integral* que “[...] *melhor se coaduna com a função da responsabilidade civil na contemporaneidade, mais preocupada que está com a pessoa da vítima do que com o agente causador do dano [...]*”.

<sup>124</sup> Art. 493, item 2, do CC português (DL 47.344, de 25.11.66): “Quem causar danos a outrem no exercício de uma atividade, perigosa por sua própria natureza ou pela natureza dos meios utilizados, é obrigado a repará-los, exceto se mostrar que empregou todas as providências exigidas pelas circunstâncias com o fim de os prevenir.” (STOCO, 2014, p. 259).

<sup>125</sup> Art. 2050 do CC italiano: “Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, e tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.” Em tradução livre: “Qualquer pessoa que cause danos a terceiros ao realizar uma atividade perigosa, por sua natureza ou pela natureza dos meios utilizados, e obrigada a pagar uma indenização, se não provar que tomou todas as medidas apropriadas para evitar o dano.”

Como o leitor observará no final deste capítulo, essa regra do parágrafo único do art. 927 fornece importantes fundamentos que serão utilizados na resposta da terceira questão formulada.

#### **5.1.3.5 Responsabilidade Indireta (Por Fato de Terceiro)**

Para arrematar as seções dedicadas à questão da culpa e à responsabilidade objetiva, foi necessário revisar brevemente a temática sobre a responsabilidade indireta, mais conhecida como responsabilidade civil por fato de terceiro.

Essa hipótese se verifica, seguindo Trabucchi<sup>126</sup>, “[...] *quando a lei chama alguém a responder pelas consequências de fato alheio.*” (apud PEREIRA, 2018). Além disso, vale registrar logo de início que a responsabilidade indireta é exceção no direito, pois a princípio ela deve recair sobre o agente causador do dano, e não sobre terceiros.

Também é preciso assinalar que a modalidade em apreço constitui hipótese de responsabilidade sem culpa (objetiva), o que reforça a característica da excepcionalidade, acima apontada. Já o fundamento da responsabilidade indireta é o princípio da garantia, cuja ideia foi plantada, no Brasil, por Silvio Rodrigues<sup>127</sup>, e desenvolvida por Starck<sup>128</sup>. (PEREIRA, 2018).

Caio Mario (2018) ainda ressalta que esse tipo de responsabilidade não é arbitrária, e que hoje está tratada no artigo 932 do Código Civil, e em outros casos, na legislação brasileira.

Mas antes de examinar as disposições mencionadas, Caio Mario faz algumas colocações gerais, demonstrando que o Código Civil de 1916 tratou da responsabilidade por fato de outrem inicialmente pelo prisma da responsabilidade subjetiva. Porém, adverte que o país vivenciou intensa mudança no decorrer do Século XX, que se refletiu na atual legislação, “[...] *no sentido de conceder à vítima garantia maior e ‘assegurar a reparação do dano sempre que possível.*” (PEREIRA, 2018).

De fato, a atual legislação confere maior proteção às vítimas, pois o artigo 933 do Código Civil dispõe que: “*As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente,*

---

<sup>126</sup> Alberto Trabucchi. *Istituzioni di diritto civile*. Padova: Cedam, 1964. n. 90.

<sup>127</sup> Silvio Rodrigues. *Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1973-75. v. 4, n. 26.

<sup>128</sup> B. Starck. *Essaie d'une théorie générale de la responsabilité civile considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée*. Paris: Rodstein, 1947

*ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.”* (BRASIL, 2002).

Não cabe, aqui, esmiuçar as hipóteses ventiladas pelo artigo 932, nem mesmo a que trata da responsabilidade objetiva do empregador, pois hoje não há qualquer dúvida este responde objetivamente pelos atos praticados pelos seus empregados ou prepostos.

Assim, se um imóvel é flagrado com a prática do crime de exploração do trabalho escravo, é óbvio que o empregador responderá civilmente pelos atos praticados pelos seus subordinados, e se o crime foi explorado em imóvel de propriedade do empregador, o bem deverá ser expropriado (art. 243 da CR/88).

Porém, a polêmica surge quando o proprietário do imóvel não é empregador da pessoa que explorou diretamente o trabalho escravo. Essa é terceira questão prática formulada na seção inicial deste capítulo e que será desenvolvida mais adiante.

Com isso, tem-se por encerrada a análise do primeiro fundamento do modelo clássico de responsabilidade civil, que é a culpa, como apontado no tópico 5.1.2. Nas próximas seções, terá início o exame do segundo fundamento, que é a função reparatória.

Ao final da análise, este autor pretende demonstrar que a superação desse dualismo clássico – culpa e reparação – promoveu ampla reformulação do modelo tradicional de responsabilidade, o que deve ser levado em conta não apenas na elaboração de normas, pelo Poder Legislativo, mas também nas decisões a serem proferidas pelo Poder Judiciário, tendo por fundo o ideal de integridade do direito.

#### *5.1.4 O Dualismo Clássico: reparação e punição*

Os autores Souza, Borges e Caldas (2013), ao abordarem a questão dos *punitive damages* e as diferenças existentes entre o sistema de tradição anglo-saxônica (*common law*) e o de tradição romano-germânica (*civil law*), afirmam que, no Brasil, o interesse pela reparação penal (o *jus puniendi*) é exclusivo do Estado e que, por este motivo, não seria admitida a pena privada.

Para os citados autores, “[...] *como trabalhamos com o princípio da dualidade (esfera civil e penal absolutamente separadas), não podemos jamais dizer que a reparação civil tenha caráter punitivo. Afinal, a pena é específica da esfera penal.*” (2013, p. 61).

Em complemento, Souza, Borges e Caldas (2013, p. 61-62) sustentam que

**[...] não cabe ao processo civil, como já dissemos acima, buscar a punição. A este cabe apenas buscar a reparação do dano. Afinal, jamais podemos misturar o fim a que se destina o processo civil com o fim a que se destina o processo penal: a) o primeiro é privado. Busca a reparação individual do litigante; b) o segundo é coletivo. Busca a pacificação social. Se a escola anglo-saxônica admite a fusão destes interesses em uma mesma ação privada, o mesmo não ocorre nos países de tradição romano-germânica.**

Sem desmerecer obviamente os argumentos apresentados, e mantendo o total respeito com a opinião exposta, entende-se que os autores citados estão equivocados no que tange à compreensão das funções exercidas pela responsabilidade civil no mundo contemporâneo.

Isso porque, ao se admitir esse dualismo clássico, surgiriam dois problemas que prejudicariam a aplicabilidade da norma do artigo 243 da Constituição Federal.

O primeiro deles é que, se a pena é específica da esfera penal, cabendo ao processo civil apenas a reparação do dano, a pena de confisco se converteria em apenas um dos efeitos da sentença penal condenatória, de modo que a ação expropriatória somente poderia ser ajuizada após o trânsito em julgado decisão proferida na esfera criminal.

Entretanto, essa tese é insustentável, já que a previsão da pena de confisco de bens surgiu exatamente como opção à morosidade e à ineficácia do sistema processual penal brasileiro, que ficou comprovada nos casos que tramitaram pela CIDH e pela Cte IDH.

Assim, esse primeiro problema afeta a eficácia da norma, pois serve de fundamento para se criar uma indevida vinculação entre as esferas penal e civil.

Já o segundo problema se resume no seguinte: se a pena é específica da esfera penal, então o réu da ação expropriatória seria necessariamente aquela pessoa que, agindo dolosamente, explorou diretamente o trabalho escravo, pois, no Direito Penal, vige o princípio da excepcionalidade do crime culposos, e a figura do artigo 149 do Código Penal não contempla a forma culposa do crime de redução da pessoa a condição análoga à de escravo.

Tanto isso é verdade que o elemento subjetivo do crime, como esclarece Bitencourt é o dolo. “[...] *que pode ser direto ou eventual, consistindo na vontade livre e consciente de subjugar determinada pessoa, suprimindo-lhe, faticamente, a liberdade [...]*” (2015, p. 444).

Ora, esse segundo problema afeta o alcance da norma do artigo 243 da Constituição, pois a pena de expropriação teria uma aplicação restrita, deixando impunes todos aqueles que agiram com culpa ou que obtiveram vantagens indevidas com a exploração do trabalho escravo (os responsáveis indiretos).

Sendo assim, entende-se que essa ideia de que existe uma separação absoluta, nos países de tradição romano-germânica, entre a função punitiva, do Direito Penal, e a função reparadora, do Direito Civil, está sendo superada em razão dos saltos evolutivos que a responsabilidade civil incorporou nos últimos anos, como mostra a pesquisa feita por Nelson Rosenvald (2018).

De fato, a responsabilidade civil, tal como é conhecida hoje, se consolidou no curso da modernidade “*com a função de disciplinar a alocação das perdas que derivavam das atividades humanas econômicas [...]*” (ROSENVALD, 2018, p. 100). Ou seja, sua função tradicional era a de recompor ou ressarcir os danos decorrentes da circulação de bens e obrigações.

Para confirmar isso, basta fazer simples pesquisa nos cursos mais tradicionais de responsabilidade civil da literatura brasileira. Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 13), por exemplo, sustenta que “[...] *o dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima [...]*”, surgindo daí a necessidade “[...] *de se restabelecer esse equilíbrio, o que se procura fazer recolocando o prejudicado no status quo ante.*”.

Contudo, nesse modelo tradicional, a responsabilidade civil assumia conotação neutra por inexistir qualquer preocupação de censura do comportamento do agente. Essa era a roupagem da responsabilidade civil no ideário do liberalismo clássico que, ao defender a mínima intervenção do Estado na atividade econômica, preocupava-se apenas com a resolução *a posteriori* dos conflitos, mediante a imposição de uma sanção negativa e destinada a recompor o equilíbrio econômico-jurídico desfeito por ocasião do fato danoso. (ROSENVALD, 2018).

Até mesmo para o sistema objetivo de responsabilidade, nada ou pouco importa a reprovabilidade da conduta do ofensor, muito menos a sua fortuna e os ganhos ilícitos obtidos pelo exercício de sua atividade reprovável. (ROSEVANLD, 2018).

Diante disso, seria totalmente vã qualquer tentativa de se propor uma função acautelatória à responsabilidade civil, no paradigma liberal, pois seus defensores argumentariam que a própria sentença condenatória já conteria, em si mesma, carga dissuasória que criaria desestímulo à prática de novos ilícitos. (ROSENVALD, 2018).

Aliás, um argumento como esse foi apresentado por Souza, Borges e Caldas (2013, p. 61):

**[...] não precisamos jamais de nos utilizarmos dos *punitive damages* para impor um caráter pedagógico às nossas sentenças judiciais. Este caráter é ínsito a toda sentença. Por que um empregador, por exemplo, paga pontualmente ao seu empregado? Além do fato de ser sua obrigação, ele conhece, certamente, casos de condenações trabalhistas de empregadores que não cumpriram com aquela obrigação.**

Ora, não se pode concordar com uma afirmação como essa, pois se as condenações proferidas pela Justiça do Trabalho, nas ações civis públicas, e as condenações proferidas pela Justiça Criminal tivessem mesmo esse função dissuasória, haveria, por consequência, diminuição dos crimes relacionados ao trabalho escravo contemporâneo, porém, isso não procede, pois os números levantados nessa pesquisa revelaram que essa prática nefasta ainda persiste em nossa sociedade.

Justamente por isso, entende-se que a razão parece estar mesmo com Nelson Rosenvald (2018, p. 104), pois

**[...] nenhum ressarcimento, por mais que se assuma compensativo, poderá eliminar a perda produzida pelo ilícito. A responsabilidade não é capaz em um passe de mágica a retornar a um passado ideal e repor o lesado à situação anterior ao ilícito.**

É de se reconhecer, portanto, que há um déficit de efetividade ínsito à tutela ressarcitória e à função meramente reparatória da responsabilidade civil, e como bem coloca Nelson Rosenvald (2018, p. 113),

**[...] a função reparatória dos danos é axiologicamente neutra, desconsidera o desvalor da conduta. Com isto, a condenação civil se converte em impunidade do ofensor e, paradoxalmente, estímulo para a reiteração de condutos pluriofensivos.**

Em outras palavras, pode-se afirmar que esse modelo tradicional de responsabilidade civil “*não se afirma como instrumento de recomposição da ordem jurídica violada.*” (ROSENVALD, 2018, p. 104).

### 5.1.5 O Princípio da Precaução e a Função de Desestímulo

De acordo com Nelson Rosenvald (2018), a responsabilidade civil dos dias atuais é reflexo da sociedade de risco pós-moderna, que traz consigo novos questionamentos éticos e jurídicos, e a constante ameaça de danos potenciais e futuros às pessoas.

Diante desses novos questionamentos, Vidal e Milagres (2014, p. 162) salientam a incompatibilidade do sistema tradicional da responsabilidade civil com a sociedade contemporânea:

**Os novos questionamentos éticos e jurídicos são incompatíveis com as tradicionais disposições da responsabilidade civil, que, dentro de um modelo estritamente positivista de conceituação e aplicação do direito, não conseguem tipificar ações resultantes do conhecimento da técnica contemporânea.**

Porém, como a sociedade contemporânea está às voltas com toda a sorte de riscos, incertezas e ameaças, torna-se necessário repensar os fundamentos da responsabilidade civil, para que ela se adapte aos novos tempos, e ofereça a segurança e a proteção que todos anseiam.

E é justamente nessa relação entre o risco inerente à sociedade pós-moderna e a necessidade de se antecipar certa carga de segurança que Rosenvald extrai um princípio que serve de fundamento para o sistema de responsabilidade civil contemporâneo, a saber: o princípio da precaução.

Para o autor citado, “[...] o princípio da precaução ingressa quando há o confronto entre o ordenamento jurídico e as atividades danosas cujas consequências não são passíveis de compensação ou de securitização.” (2018, p. 122).

Ademais, para Rosenvald (2018, p. 122-123),

**[...] a precaução conduz a efeitos inibitórios, uma vez que o risco da sanção desestimula o exercício de atividades potencialmente danosas [...] é preciso ter providência para tomar providência, para não sermos submetidos àquilo que deveria ser surpresa e que alguns fingem que é surpresa, pois uma hora chega aquilo que era esperado.**

Assim, tendo a precaução como princípio, este autor defende que houve a superação do modelo tradicional de responsabilidade civil, cuja função era exclusivamente reparatória, para um modelo atual, resultado de um segundo salto evolutivo, que tem também a função de desestímulo, como forma de prevenção de danos.

Isso se justifica porque a tradicional técnica dano/reparação é fonte de estímulo para a prática de lesões, “[...] *pois o causador dos danos conta com uma garantia do ordenamento: já sabe previamente que em caso de condenação não sofrerá o sacrifício maior do que aquele causado ao lesado.*” (ROSENVOLD, 2018, p. 134).

Por isso, defende-se que é o momento de se substituir a clássica técnica da neutralidade, da responsabilidade civil tradicional, para um modelo proativo e efetivo de responsabilização, que impõe uma pena e “[...] *elimina a possibilidade de prévia escolha pelo lesante da alternativa lesiva, por considerar que o lucro resultante da ilicitude é superior à indenização que terá que pagar.*” (ROSENVOLD, 2018, p. 134).

Essa nova técnica tem uma boa vantagem, pois ela cuida de ensinar ao ofensor que o ilícito não se paga.

#### **5.1.5.1 A Pena Civil Como Resultado da Interpretação**

Outro pressuposto importante para responder parte das questões acima formuladas é a compreensão do que é a pena civil e como ela deve ser aplicada no caso concreto.

De início, convém diferenciá-la da reparação civil, para que se possa ter melhor compreensão do tema. Em sua dissertação de mestrado, Flaviane Barros (2000) analisou o assunto com ênfase no direito e no processo penal, e observou que, durante boa parte da história (do Direito Romano à Idade Média), a figura da reparação se confundia com a própria sanção penal.

Isso se verificava com muita clareza na fase da composição, quando o Estado atuava como intermediador no sistema de vingança privada. Esse sistema viabilizava a “[...] *reparação do dano sofrido pela vítima, estabelecido a partir da composição entre as partes, a fim de evitar penas mais severas como a morte, castigos corporais ou perda da paz.*” (BARROS, 2000, p. 169).

No entanto, esclarece a citada autora que, em um momento posterior, foi estabelecida a distinção entre a sanção civil e a penal, como se observa no trecho abaixo:

**[...] a partir da Idade Média a pena pecuniária passou a se destinar aos Senhores Feudais, Reis ou Eclesiásticos, perdendo sua feição de reparação do dano. Posteriormente, foi sendo construída, doutrinariamente, a diferença entre a sanção civil, que é consequência do fato antijurídico na esfera do direito privado, e a sanção penal, a pena. (BARROS, 2000, p. 170)**

A partir daí a distinção entre reparação civil e pena (sanção) ficou mais evidente, já que a primeira se destina, como visto, à recomposição dos prejuízos sofridos pela vítima, enquanto a sanção seria uma pena aplicada ao ofensor.

Nesse ponto, Flaviane Barros demonstra que autores italianos, como Giuseppe Maggiore (1954) traçaram pontos distintivos entre a pena e o que ela chamou de sanção civil. Essas diferenças seriam tanto quantitativas, já que pena seria resultado de um ilícito de maior intensidade, violador de bens essenciais à pessoa humana, como qualitativas, já que a pena teria “[...] *como objetivo a tutela de um interesse público e a sanção civil o interesse privado da vítima do delito.*” (2000, P. 170)

Porém, a citada autora sustenta que o critério do “interesse” não serve para diferenciar uma da outra, pois há sanções que afetam interesse público, mas que situam no Direito Privado e, como a própria Flaviane Barros (2000) reconhece em seu trabalho, o próprio Direito Penal, nos últimos anos, vem se aparelhando com normas que visam à reparação dos danos das vítimas. Mas o que, afinal, diferenciaria os diversos tipos de sanções previstas no Direito?

Em busca de respostas, Nelson Rosenthal (2018, p. 75) também recorre à literatura estrangeira e encontrou propostas de distinção entre a pena privada e a pena civil, como a que foi apresentado por Aurelio Candian<sup>129</sup>. Para este autor “[...] *o uso fungível entre os termos pena civil e pena privada não é correto, pois a pena privada é uma sanção à tutela de interesses privados e a pena civil é uma sanção à tutela de interesses coletivos.*”.

Em sentido semelhante, Francesco Galgano<sup>130</sup> também faz diferenciação entre pena privada e pena civil, ao sustentar que a pena privada é uma

**[...] medida aflitiva, cuja ameaça é constituída e aplicada pelos particulares no confronto com outros particulares, legitimada por um contrato ou um status: seriam um exemplo as medidas disciplinares irrogadas pela associação aos associados ou a pena negocial. (apud Rosenthal, 2018, p. 74).**

<sup>129</sup> CANDIAN, Aurelio Donato. La funzione sanzinatoria nel testamento. Milano: Giuffrè, 1988, p. 226.

<sup>130</sup> GALGANO, Francesco. Alla ricerca delle sanzioni civili indirette. In: contrato e imprese. Milano: Cedam, 2004, p. 532.

Já a pena civil punitiva, ou indireta, para o citado autor italiano seria “[...] *a medida patrimonial cominada pela lei e aplicada pela autoridade judiciária* [...]” e que, ao contrário da sanção penal, não incide sobre a liberdade pessoal do agente, já que é aplicada por iniciativa particular, que persegue diretamente uma vantagem patrimonial. (*apud* ROSENVALD, 2018, p. 74).

Por fim, o francês Alexis Jault<sup>131</sup> define a pena civil como sendo uma sanção penal de direito privado, que se distingue das penas públicas pela utilização das técnicas de direito privado. (*apud* ROSENVALD, 2018, p. 75).

No entanto, sem menosprezar a pesquisa realizada por Barros (2000) e Rosensvald (2018), este autor entende, com base no marco teórico adotado, que não se deve recorrer a critérios rígidos para se diferenciar uma espécie da outra. Pelo contrário, a diferença deve ser resultado de uma atividade interpretativa, e não apegada a critérios semânticos.

Assim, no caso dessa pesquisa, a pena de confisco de bens imóveis, estabelecida pelo artigo 243 da CR/88 deve ser tratada como uma pena civil porque surgiu como alternativa à tutela penal, que se mostrou insatisfatória, como ficou demonstrado no caso “José Pereira” (Solução Amistosa nº 95/03 da CIDH) e na sentença proferida pela Corte IDH no Caso 12.066.

Ora, esses casos tiveram repercussão internacional, e o primeiro, especialmente, foi o que mobilizou o início de uma política mais ostensiva, em que o país se obrigou a adotar medidas eficazes de combate ao trabalho escravo, vindo daí a opção pela pena expropriatória.

Então, por coerência e integridade, a norma do artigo 243 da CR/88 deve ser aplicada com uma pena civil, podendo-se, em consequência, impor a responsabilidade objetiva em determinados casos.

## **5.2 Questões Sobre a Aplicação Imediata do Art. 243/88**

Feita a digressão inicial sobre a evolução do sistema de responsabilidade civil, que foi importante para a obtenção de fundamentos de algumas respostas que serão dadas nos tópicos seguintes, este autor passará a tratar, individualmente, de cada uma das questões que foram propostas no tópico 2.1 e na seção inicial deste Capítulo 5.

---

<sup>131</sup> JAULT, Alexis. La notion de peine privée. Pris: LGDJ, 2005, p. 268.

### 5.2.1 O Procedimento Cabível da Ação Expropriatória

Como visto no Capítulo 2.1 deste trabalho, na ação civil pública n. 0000450-57.2017.5.23.0041, o MPT da 23ª Região sustentou que a Lei n. 8.257/91, que dispõe sobre a expropriação de glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas, se aplicaria, por analogia, à ação expropriatória de imóveis rurais e urbanos em decorrência da prática do trabalho escravo, até porque as duas figuras típicas – plantio de plantas psicotrópicas e exploração do trabalho escravo – estão tratados no mesmo dispositivo legal, no caso, o art. 243 da Constituição de 1988.

Nesse ponto, concorda-se com a posição do MPT da 23ª Região, pois a aplicação da Lei 8.257/91 às ações expropriatórias decorrentes da prática do trabalho escravo em nada prejudicaria os direitos fundamentais dos réus, que poderiam exercer a ampla defesa e o contraditório, e se valer de todo o sistema recursal, já que, pelo artigo 23 da citada lei, aplicam-se subsidiariamente as normas do Código de Processo Civil.

Portanto, não há razões para se aguardar a aprovação de uma lei que não se sabe se será aprovada, até porque, como visto no tópico 2.4, o PLS 432/2013 foi arquivado no final de 2018. Com efeito, o procedimento da ação expropriatória fundada na exploração do trabalho escravo (art. 243 da CR/88) já está definido na Lei 8.257/91, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil brasileiro, como deixa clara a regra do seu artigo 23<sup>132</sup>.

### 5.2.2 A Proposta de Subordinação Absoluta do Juízo Cível ao Penal

A redação originária do PLS 432/2013, de autoria da Comissão Mista do SF e da CD, propunha que a pena de confisco, prevista no artigo 243 da CR/88, somente seria aplicada depois que o réu fosse condenado pela prática do crime de redução da pessoa a condição análoga à de escravo, em sentença penal transitada em julgado, como está claro no *caput* do artigo 1º do projeto de lei. (COMISSÃO MISTA, 2013).

Porém, no curso da tramitação, sobreveio a Emenda nº 10 do Senador Wellington Dias, de 04.11.2013, que propôs significativa mudança ao criar relativa autonomia entre o juízo cível e o criminal, pois, pelo texto da emenda, somente faria coisa julgada no juízo cível

---

<sup>132</sup> Art. 23. Aplicam-se subsidiariamente as normas do Código de Processo Civil. (BRASIL, 1991).

a sentença absolutória proferida no processo criminal, diante da prova da inexistência do fato ou quando este não constituir infração penal, como dispõe o artigo 13 do projeto substitutivo:

**Art. 13. O trânsito em julgado da sentença penal absolutória que reconheça estar provada a inexistência do fato ou este não constituir infração penal implicará o arquivamento da ação expropriatória de que trata esta lei. (EMENDAS..., 2013b, p. 3)**

Essa proposta de desvinculação do juízo cível do criminal, apresentada não apenas pela Emenda nº 10, mas por várias outras, foi acolhida pelo Parecer nº 38, de 11.11.2014, da Comissão Mista do SF e da CD. Dessa forma, a Comissão Mista entendeu que a sentença penal condenatória não seria condição de procedibilidade da ação expropriatória e assim manteve a proposta da Emenda nº 10 no sentido de estabelecer certa autonomia entre o juízo cível e o criminal.

Entretanto, o relatório da CCJ, de 16.02.2017, de autoria do Senador Paulo Paim, alterou novamente essa relação entre o juízo cível e o criminal, pois estabeleceu, no §1º do artigo 1º, que a pena de expropriação estaria condicionada ao prévio trânsito em julgado da sentença condenatória por exploração de trabalho em condições análogas à de escravo.

Eis o texto do projeto substitutivo proposto pela CCJ:

**Art. 1º As propriedades rurais e urbanas em que for identificada a exploração de trabalho em condições análogas à de 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, conforme o art. 243 da Constituição Federal.**

**§ 1º A expropriação somente poderá ocorrer pela via judicial, e fica condicionada ao prévio trânsito em julgado de sentença condenatória por exploração de trabalho em condições análogas à de escravo. (COMISSÃO..., 2017, p. 14-15).**

Assim, com essas mudanças de posicionamento, a dúvida que surge é se essa regra da subordinação absoluta entre o juízo cível e o criminal, previsto na redação original do PLS 432/2013 e no projeto substitutivo da CCJ, realmente procede. Enfim, o que seria mais conveniente, manter a regra da absoluta vinculação entre o juízo cível e o criminal ou estabelecer regra de independência, ainda que relativa, entre essas jurisdições?

Para obter resposta satisfatória a essa pergunta, convém examinar inicialmente como o direito brasileiro trata a questão da relação entre o juízo cível e o criminal. Para isso, será necessário passar em revista alguns conceitos elementares da responsabilidade civil e penal.

Pois bem, frequentemente, as jurisdições cível e criminal são chamadas a decidir sobre fatos que ensejam demandas distintas. Como explica Cavalieri Filho (2010), um atropelamento no trânsito dá lugar a um processo criminal e a uma ação de indenização.

Similarmente, o tema tratado na presente pesquisa traz igualmente essa possibilidade, pois a exploração do trabalho análogo ao de escravo abre a possibilidade para o ajuizamento da respectiva ação penal, fundada no artigo 149 do CP, e o ajuizamento da ação expropriatória, fundada no artigo 243 da CR/88.

Diante disso, fica a dúvida em se saber em qual medida, ou em até que ponto, essas jurisdições se interpenetram. Afinal, o sistema brasileiro exige mesmo que se aguarde o trânsito em julgado da ação penal para as providências na esfera cível?

Como se verá, a legislação brasileira contém disposições expressas sobre o tema, mas que tratam não especificamente das penas civis, mas sim da reparação do dano, que são situações distintas, como visto anteriormente. A despeito disso, entende-se que as regras aplicáveis à reparação civil do dano, no processo penal, também se aplicam à imposição de penas civis.

Em sentido contrário, Aury Lopes Júnior (2014, p. 51), sem fazer qualquer distinção, apresenta o princípio da necessidade do processo penal em relação à pena, e afirma categoricamente que o “[...] *o processo penal é o caminho necessário para a pena.*”.

Porém, como já explicado em tópicos anteriores, discorda-se desse fundamento, a uma porque a pena estatuída pelo artigo 243 da CR/88 é civil, e não penal, e também porque a própria Lei 8.257/91, em seu já citado artigo 23, dispõe que se aplicam subsidiariamente as regras do Código de Processo Civil para a imposição da pena expropriatória.

Ora, nesse caso, tem-se o processo civil como caminho legítimo para a imposição da pena, razão pela qual não procede o argumento mencionado.

Assim, feita essa primeira observação, passa-se à análise da relação entre a jurisdição cível e penal na legislação brasileira.

De acordo com a pesquisa feita por Barros (2000, p. 173), existem basicamente dois sistemas que tratam dessa questão: “[...] *o da cumulação, em que as duas ações são resolvidas no mesmo processo, e o da separação.*”, este último também chamado de sistema da independência.

A citada autora demonstra que, no processo penal brasileiro, adota-se o sistema da

separação ou independência entre a ação penal e a ação civil *ex delicto*, por opção feita na própria exposição de motivos do diploma, veja-se:

**Como salientado na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, o ordenamento brasileiro adotou o sistema da separação entre ação penal e ação civil *ex delicto*, sob dupla justificativa: ‘1) que a reparação do dano é matéria de direito civil e, 2) que a repressão sofreria, se no crime, a pleiteássemos.’ (BARROS, 2000, p. 176)**

Não é por outra razão, pois, que o artigo 64 do CPP dispõe expressamente que: “[...] *Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a ação para ressarcimento do dano poderá ser proposta no juízo cível, contra o autor do crime e, se for caso, contra o responsável civil.*” (BRASIL, 1941).

Em sintonia com as normas processuais, o artigo 935 do Código Civil de 2002, praticamente mantendo a redação do revogado artigo 1.525 do Código Civil de 1916<sup>133</sup> e seguindo a orientação do art. 68 da antiga Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841<sup>134</sup>, dispõe:

**Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal. (BRASIL, 2002).**

Com efeito, observa-se que a lei brasileira cria independência relativa entre as jurisdições cível e penal, na medida em que a legislação interna garante a autonomia entre cada uma das esferas, podendo-se afirmar, com base nessa regra, que a ação expropriatória (art. 243 da CR/88) poderia ser proposta de forma independentemente da ação penal (art. 149 do CP).

Assim, visto que a regra é a independência entre as jurisdições cível e penal, nos termos do artigo 935 do Código Civil, pode-se concluir que o projeto substitutivo da CCJ do Senado Federal, de autoria do Senador relator, Paulo Paim, apresentado na tramitação do PLS

<sup>133</sup> Art. 1.525. A responsabilidade civil é independente da criminal; não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando essas questões se acharem decididas no crime. (BRASIL, 1916)

<sup>134</sup> Art. 68. A indemnização em todos os casos será pedida por acção cível, ficando revogado o art. 31 do Código Criminal, e o § 5º do art. 269 do Código do Processo. Não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do facto, e sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime. (BRASIL, 1841).

432/2013, cria indevida subordinação entre a esfera cível e penal, pois condiciona a aplicação da pena expropriatória à prévia e definitiva condenação pela prática do crime previsto no artigo 149 do Código Penal, sem abrir nenhuma exceção.

Aliás, a proposta de se criar vinculação absoluta entre as instâncias civil e criminal está na contramão da tradição jurídica brasileira (a regra da independência relativa das jurisdições), que remonta, como visto, à Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, que se repetiu no Código Civil de 1916 (art. 1.525) e que está presente, até hoje, no Código Civil de 2002 (art. 935).

E o pior, se por acaso prevalecer essa regra (proposta pela CCJ, no PLS 432/2013), isso contribuiria para procrastinar ainda mais a aplicação da norma do artigo 243 da Constituição, com sério prejuízo para a eficácia da norma jurídica em apreço.

Ora, a própria PEC 57/1999 já levou praticamente 15 (quinze) anos para ser aprovada e, não bastasse esse longo tempo de tramitação, o Judiciário não vem aplicando a regra porque um dos órgãos do próprio Estado (AGU) entende que a norma é de eficácia limitada.

E mesmo depois da aprovação do PLS 432/2013 (isso se ele for desarquivado), ou de outro projeto que venha a regular o tema, ainda assim seria necessário aguardar o trânsito em julgado de uma ação penal, para, só depois, ajuizar a ação expropriatória.

Para este autor, a razão que melhor explica uma proposta normativa dessa natureza é o receio que elite latifundiária e conservadora tem de perder as suas propriedades em ações expropriatórias, diante dos flagrantes de trabalho análogo ao de escravo. Aliás, os capítulos 2 e 3 foram úteis para demonstrar essa realidade.

Mas essa proposta também se explica por causa da visão tradicional de que, nos países de tradição romano-germânica (sistema da *civil law*), prevalece a dicotomia entre o direito civil, que se preocupa apenas com a função de reparar os danos, e o direito penal, a quem cabe a função punitiva.

Ora, como demonstrado nos tópicos antecedentes, essa posição hoje é insustentável no contexto de uma sociedade de risco pós-moderna, na qual os infratores da norma calculam o custo-benefício de se transgredir a norma jurídica, já que, em muitos casos, é muito mais vantajoso violar a regra e pagar o preço do ilícito.

Justamente por isso, defende-se que o sistema de responsabilidade civil deve se basear no princípio da precaução e estar aparelhado com normas que criam desestímulo a condutas antissociais tão nefastas como a prática do trabalho análogo ao de escravo.

Mas para isso, o direito processual vigente deve estar sintonizado com o sistema de responsabilidade civil para que, na prática, seja possível alcançar a finalidade pretendida, que

é acabar com a exploração do trabalho escravo contemporâneo no Brasil, e isso somente seria possível com a aplicação da tradicional regra da independência relativa entre o juízo cível e o penal.

Com esses argumentos, a conclusão que se chega é que o texto final do PLS 432/2013 não poderia ser aprovado com regra como aquela prevista no §1º do artigo 1º do projeto substitutivo da CCJ. (COMISSÃO..., 2017, p. 14-15), já que cada jurisdição teria certa margem de liberdade para apreciar e decidir os pedidos de condenação criminal ou de expropriação de bens, conforme o caso.

Assim, a princípio a ação penal e a ação expropriatória podem tramitar paralelamente, sem que uma interfira na outra. No entanto, como o sistema brasileiro admite hipóteses de interferências da Justiça penal no Juízo cível, passa-se doravante à análise de situações em que a sentença proferida na esfera criminal poderia interferir na civil.

### *5.2.3 Quando a Decisão Penal Interfere na Esfera Cível*

No tópico anterior, verificou-se que as esferas civil e penal são independentes no direito brasileiro, de modo que seria possível instaurar a ação expropriatória, fundada no artigo 243 da CR/88 durante, depois, ou até antes do ajuizamento da ação penal instaurada em razão da prática do crime definido no artigo 149 do Código Penal.

Essa independência, porém, não é absoluta, já que o próprio artigo 935 menciona algumas situações em que a sentença penal poderia interferir na esfera cível, e é exatamente disso que tratará o presente tópico desta monografia.

Para realizar essa análise, este autor criou duas seções distintas, uma para analisar as possíveis interferências das decisões absolutórias na ação de expropriação do imóvel, e outra para tratar especificamente da responsabilidade civil do proprietário ou condômino do imóvel, quando o possuidor direto for condenado penalmente.

Em todos os casos, procurou-se verificar quando essas decisões vinculam o juízo cível, e quais seriam os respectivos fundamentos jurídicos.

Também é importante deixar claro para o leitor que algumas situações examinadas foram casos hipotéticos, já que a norma do artigo 243 da CR/88 ainda não está sendo aplicada, e outras envolveram processos de expropriação em decorrência do cultivo de plantas psicotrópicas, mas que também podem ocorrer nas ações confiscatórias pela prática do

trabalho escravo.

### ***5.2.3.1 Absolvição Pela Prova da Não Caracterização do Crime do Art. 149 do CP***

No tocante às decisões de mérito absolutórias e definitivas, proferidas na esfera criminal antes do pronunciamento do juízo cível, este autor analisou duas hipóteses/possibilidades, ambas com base no artigo 935 do Código Civil.

A primeira delas seria a decisão proferida na ação criminal (art. 149 do CP) que absolve o réu pela comprovação de que não houve a prática de trabalho análogo ao de escravo, mas sim o cometimento de ilegalidades atinentes à legislação do trabalho.

Seria o caso, por exemplo, de restar comprovada a prática da jornada excessiva, mas não a jornada exaustiva, que constitui uma das figuras típicas do crime. Nesse caso, o proprietário poderia até ser instado a pagar multas ou eventualmente danos morais coletivos, mas não poderia ter a propriedade confiscada.

Inclusive, a redação original do artigo 1º do PLS 432/2013, em seu parágrafo 2º, estabelecia que o mero descumprimento da legislação trabalhista não se enquadra na definição de trabalho escravo. A regra parece óbvia, mas seu objetivo era o de estabelecer garantias para quem fosse fiscalizado, evitando excessos que poderiam ser aplicados pelos agentes da fiscalização.

Assim, por exemplo, situações em que forem verificadas jornadas excessivas, em um dia ou outro, esporadicamente, sem causar graves danos aos trabalhadores, representam ilegalidades que não chegam a caracterizar a jornada exaustiva, para fins de aplicação do artigo 243 da CF/88.

Tais situações, para Pereira (2014), configuram ilegalidades administrativas, podendo ensejar a aplicação dos estudados mecanismos de combate, como multa, eventual proposta para a celebração de uma TAC, com fixação de obrigações positivas ou negativas, ou ainda, o ajuizamento de uma ação civil pública perante a Justiça do Trabalho, com pedido de condenação do réu à obrigação de fazer ou não fazer cumulada com compensação por danos morais individuais ou coletivos.

Porém, se o fato for praticado reiteradamente, com certa constância, e causando prejuízos ao trabalhador ou sua família, como doenças ocupacionais, acidentes de trabalho, e ofensa à sua dignidade, é possível a instauração de inquérito policial para a apuração da

prática do trabalho escravo<sup>135</sup>, a ser conduzido pelo Delegado da Polícia Federal, pois o agora a ilicitude deixa de ser perpetrada apenas contra a liberdade pessoal da vítima, caracterizando violação dos direitos humanos<sup>136</sup>.

Diante, então, dos indícios apresentados no inquérito, o Ministério Público Federal, pelo seu respectivo Procurador da República, deverá promover a denúncia perante o Juiz Federal competente.

Já a segunda hipótese aventada foi a da decisão em que o réu é absolvido por falta de provas. Nesse caso, a situação muda de contexto, pois aí sim ainda restaria a possibilidade da comprovação da prática do crime (art. 149 do CP) nos autos da ação expropriatória (art. 243 da CR/88), que é independente da criminal.

Portanto, pode-se concluir que a decisão de mérito definitiva, proferida na esfera criminal, vincula o juízo cível somente quando o réu for absolvido pela comprovação de que não houve, no local, a prática do crime definido no artigo 149 do Código Penal. Nesse caso, a ação expropriatória ficaria prejudicada porque o artigo 935 do Código Civil dispõe que não se pode mais questionar sobre a existência do fato quando essa questão se achar decidida no juízo criminal.

#### *5.2.4 A Responsabilidade Civil do Proprietário e do Condômino do Imóvel*

As últimas seções desta monografia foram dedicadas à solução da terceira questão prática formulada no início deste capítulo. A pergunta consiste em verificar se o proprietário ou o condômino do imóvel que foi utilizado com a exploração do trabalho escravo responderiam subjetiva ou objetivamente pelo ilícito praticado.

Essa mesma questão poderia ser formulada de outras formas, quais sejam: *i)* o proprietário que não agiu com culpa pode ter a propriedade confiscada? *ii)* se o imóvel for objeto de condomínio, ele pode ser confiscado, ainda que alguns dos condôminos não tenham

---

<sup>135</sup> Vale lembrar que o STJ já decidiu, no já comentado Inq. 3412/AL, que “[...] 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.” (BRASIL, 2012).

<sup>136</sup> Quando a infração implica na violação de direitos humanos, a competência para o processo e julgamento é da Justiça Federal, conforme o artigo 109, inciso V, da CF/88:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: [...]

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (BRASIL, 1988).

agido com culpa?

O interessante é que um caso dessa natureza foi solucionado recentemente pelo STF, no RE 635.336/PE, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, no contexto de uma ação expropriatória ajuizada em razão da prática do crime de cultivo de plantas psicotrópicas, que também está previsto no artigo 243 da CR/88.

Assim, vale a pena examinar o precedente, pois o debate em torno do caso também se aplica integralmente à hipótese das ações expropriatórias que serão (espera-se) ajuizadas diante da prática do trabalho escravo.

Mas para melhor organização do trabalho, optou-se pela criação de duas seções distintas: uma para examinar o caso objetivamente tal como ele ocorreu (trata-se de hipótese de confisco de imóvel utilizado com o plantio de drogas), e outra para examinar o precedente, de forma crítica, como se estivesse tratando de ação expropriatória fundada pela prática do trabalho escravo.

#### ***5.2.4.1 Descrição do RE 365.336/PE***

O caso tratado no RE 365.336/PE pode ser resumido basicamente da seguinte forma:

**No caso concreto, o Tribunal Regional assentou estar demonstrada a participação dos proprietários, ainda que por omissão (fl. 415). O plantio da droga atingiu dois imóveis com matrículas distintas, ambos com proprietários falecidos. A ação de expropriação foi contestada pelos herdeiros, que confirmaram ter a posse dos imóveis. Sustentaram apenas que cada um explora seu próprio lote do terreno maior. (BRASIL, 2017a, p. 15).**

Assim, tanto o Juízo Federal de 1º grau como o TRF5 autorizaram a expropriação de dois imóveis, sendo que ficou comprovada a omissão dos respectivos condôminos na fiscalização das atividades desenvolvidas no local.

Porém, na ação expropriatória, os condôminos/réus sustentaram que não tiveram culpa, porque não sabiam da prática do ilícito, mas a tese de defesa não foi acolhida, sob o fundamento de que é irrelevante a existência ou inexistência de culpa do proprietário na

utilização criminosa. (BRASIL, 2017a).<sup>137</sup>

Porém, o MPF interpôs Recurso Extraordinário, sustentando que o texto constitucional consagra a responsabilidade subjetiva do proprietário como requisito básico à perda da propriedade, sendo que a União teria, segundo esse ponto de vista, a obrigação de provar a participação do dono do imóvel no crime ou a omissão dele no impedimento de sua ocorrência. (BRASIL, 2017a).

A PGR opinou pelo provimento do recurso, aduzindo que o artigo 243, *caput* da CR/88 “[...] não autoriza a punição de quem não deu causa ao plantio de ervas psicotrópicas, ou para ele contribuiu por ação ou omissão voluntárias.” (BRASIL, 2017<sup>a</sup>, p. 4-5)

A matéria teve repercussão geral conhecida, pois foi constada divergência no âmbito dos TRF’s e do próprio STJ.

O TRF1, por exemplo, adere à tese de que o proprietário responde subjetivamente, ao decidir que a “[...] natureza jurídica da responsabilidade civil do proprietário da gleba na qual for localizada cultura ilegal de plantas psicotrópicas é subjetiva, uma vez que o artigo 243 da Carta Magna não dispôs, expressamente, que se trata de responsabilidade objetiva.” (BRASIL, 2017a, p. 6-7).<sup>138</sup>

Em outro caso, o TRF1 externou posicionamento semelhante, ao decidir que o “[...] sistema penal brasileiro assenta-se no princípio da responsabilidade subjetiva, devendo consignar expressamente quando incidir a responsabilidade objetiva, exceção à regra geral.” (BRASIL, 2017a, p. 7).<sup>139</sup>

Em sentido oposto, o já citado TRF5<sup>140</sup> e o TRF2<sup>141</sup> entendem que a culpa é irrelevante e que a responsabilidade do proprietário é objetiva. O STJ, em um julgado mais antigo (2003), adotou a tese da responsabilidade objetiva<sup>142</sup>, mas recentemente se absteve de decidir casos semelhantes, por entender que a questão era eminentemente constitucional<sup>143</sup>.

Mas como o STF solucionou a questão?

Em seu voto, o relator, Gilmar Mendes, inicialmente explicou que alguns trechos do

<sup>137</sup> Seguem os dados do acórdão julgado pelo TRF5: (AR n. 4.842 PE, Pleno, rel. des. federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, julg. 21.09.2005, publ. 28.10.2005).

<sup>138</sup> (Apelação Cível 200133000117567, rel. juíza federal convocada JAIZA MARIO PINTO FRAXE, redator do acórdão juiz federal Leão Aparecido Alves, Terceira Turma/TRF1, DJ 19.10.2007)

<sup>139</sup> (Apelação Cível 200001000649047, rel. juiz federal convocado Marcus Vinícius Bastos, Quarta Turma/TRF1, DJ 14.4.2005)

<sup>140</sup> (Apelação Cível 427.631, rel. desembargador Marcelo Navarro, Terceira Turma/TRF5, DJe 4.5.2011); (Apelação Cível 431.724, rel. desembargador PAULO GADELHA, Segunda Turma/TRF5, DJe 31.5.2012)

<sup>141</sup> (Apelação Cível 185.204, rel. desembargador CARLOS GUILHERME FRANCOVICH LUGONES, Sexta Turma Especializada/TRF2, DJ 5.9.2008);

<sup>142</sup> (REsp 498.742, rel. min. JOSÉ DELGADO, Primeira Turma/STJ, DJ 24.11.2003)

<sup>143</sup> Ag-AgR 1.255.806, rel. min. Eliana Calmon, Segunda Turma/STJ, DJe 14.4.2010

projeto que deu origem à Lei 8.257/91 foi vetado pelo Presidente da República, nos termos dos fundamentos apresentados na Mensagem 672, confira-se:

“Paragrafo único do art. 4º [...]

Da forma como está redigido o art. 243, caput, da Lei Maior, independe de comprovação de responsabilidade subjetiva do proprietário a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

Como a Carta Política condicionou a expropriação apenas à existência de cultura ilegal de plantas psicotrópicas, sem que haja necessidade de comprovação da responsabilidade do proprietário pelo plantio ilegal, na área civil, a responsabilidade do proprietário é objetiva, e não subjetiva, como pretende o projeto.

Tal assertiva é facilmente comprovada pela leitura do dispositivo constitucional, uma vez que o art. 243, caput, optou por estabelecer como causa única para a expropriação que haja cultura ilegal de plantas psicotrópicas nas glebas de qualquer região do País, não cabendo, sequer, indenização ao proprietário.

Portanto, impõe-se o veto por inconstitucionalidade.

[...]

Art. 16 e seu parágrafo

[...]

Ao determinarem as indenizações que enunciam, essas disposições ferem a Constituição Federal. Se esta, em seu art. 243, caput, optou pela responsabilidade objetiva do proprietário, sem qualquer indenização, como já se disse linhas atrás, não há falar em indenização ao coproprietário, ao nu-proprietário ou ao senhorio, sem se golpear a norma constitucional.

[...]

Art. 19

[...]

Sendo objetiva a responsabilidade do proprietário, para fins do art. 243, caput, da Carta Magna, tal questão não deve ser discutida na ação expropriatória, sob pena de não ser atendida a celeridade do feito, com a qual se preocupou o Constituinte, como se extrai da expressão ‘imediatamente expropriadas’”. (BRASIL, 2017a, p. 11-12).

Após transcrever e comentar o veto presidencial, Gilmar Mendes concluiu observando que, como resultado, “[...] a lei entrou em vigor sem disposições que indicassem a necessidade de qualquer avaliação da culpa do proprietário.” (BRASIL, 2017a, p. 12).

Porém, mesmo sabendo disso, o ministro passou a verificar se o caráter objetivo da responsabilidade seria compatível com a Constituição.

Em suas primeiras colocações, Gilmar Mendes reconhece que “[...] em nenhum momento a Constituição Federal menciona a participação do proprietário no cultivo ilícito para ensejar a sanção [...]” e que, a princípio, o texto estaria “[...] longe de exigir que o proprietário tenha tomado parte ativa no cultivo. (BRASIL, 2017a, p. 8).

Porém, a partir desse ponto o ministro começa a fazer sua defesa em prol da tese da

responsabilidade subjetiva do proprietário do imóvel.

Em seus fundamentos, o magistrado explicou que, com a alteração do texto do artigo 243, pela EC nº 81/2014, o constituinte derivado optou por suprimir a expressão “imediatamente”, e também incluiu trecho para destacar a imperiosidade da observância dos direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição.

Para Gilmar Mendes, a menção ao artigo 5º trouxe um mínimo de proteção ao proprietário que não é culpado pelo ilícito. Todavia, para afastar essa responsabilidade, caberia ao proprietário provar que foi diligente e que zelou pelo uso lícito de seu imóvel.

Com essas ponderações, o ministro sustentou que a responsabilidade do proprietário é subjetiva, porém, presumida, já que o ônus de provar a culpa não é do autor da ação confiscatória, mas sim do proprietário do bem.

Essa foi a conclusão de Gilmar Mendes, como ele deixou claro no trecho abaixo:

**Em suma, o proprietário pode afastar sua responsabilidade, demonstrando que não incorreu em culpa. Pode provar que foi esbulhado, ou até enganado por possuidor ou detentor. Nessas hipóteses, tem o ônus de demonstrar que não incorreu em culpa, ainda que in vigilando ou in elegendo. (BRASIL, 2017a, p. 9).**

Com base nesses fundamentos, o recurso foi desprovido pelo STF, à unanimidade, não tendo prevalecido a tese da responsabilidade subjetiva por culpa provada, sustentada pelo MPF e pela PGR, mas sim a tese da responsabilidade subjetiva, por culpa presumida, defendida pela maioria dos ministros do STF, com exceção de Edson Fachin, como se verá logo adiante.

Por fim, no que tange à situação do condômino que não agiu com culpa, a situação dele é completamente distinta, pois, de acordo com o precedente do STF (RE 365.336/PE), “[...] a responsabilidade de apenas um dos condôminos é suficiente para autorizar a desapropriação de todo o imóvel. Eventual acertamento da relação entre os proprietários deve ser providenciada em ação própria.” (BRASIL, 2017a, p. 15).

Assim, para o STF, a responsabilidade do proprietário é subjetiva, por culpa presumida, já que o ônus de provar que não agiu com culpa é dele e não do autor da ação expropriatória. No entanto, a situação do condômino é pior, pois, para a expropriação do bem, é suficiente a comprovação da culpa de um dos “coproprietários” para que o imóvel seja confiscado, cabendo ao prejudicado buscar a reparação civil quanto aos demais nas vias

ordinárias.

Em resumo, para o STF o proprietário responde subjetivamente, mas o condômino de forma objetiva.

Para fechar, este autor ressalta que não tecerá qualquer juízo crítico sobre a decisão do STF, neste tópico, pois o caso em si versou sobre confisco de imóvel pela prática do plantio de drogas, o que não é exatamente o tema abordado nesta monografia.

Porém, a próxima seção foi criada para analisar se a decisão do STF, proferida no RE 365.366/PE, também se aplicaria à hipótese de confisco de imóveis pela prática do trabalho escravo. Aí, sim, este autor apresentará o seu ponto de vista e os respectivos fundamentos que o sustentam.

#### ***5.2.4.2 Análise Crítica RE 365.336/PE***

Para este autor, as duas perguntas formuladas na primeira seção do tópico 5.2.4 devem ser respondidas afirmativamente, se a ação expropriatória tiver como fundamento a prática do trabalho escravo.

Com isso, entende-se que o proprietário ou condômino, ainda que não tenham agido com culpa, podem ter sua propriedade confiscada, cabendo ao prejudicado, se for o caso, acionar os responsáveis para se ressarcir dos danos ocasionados.

Isso se deve a vários fatores que este autor passará a demonstrar no presente tópico.

Em primeiro lugar, o tipo de responsabilidade que norteia a aplicação da medida sancionatória é civil, e não penal. Inclusive, quem teve essa lúcida percepção, no julgamento do RE nº 365.336/PE foi o Ministro Marco Aurélio, como se infere do trecho abaixo:

**Cumpra saber a natureza da norma do artigo 243 da Constituição Federal, considerada a Emenda Constitucional nº 81/2014. Trata-se de norma penal? Não, não se trata de norma penal. Tem-se nesse artigo norma a encerrar sanção patrimonial, e diria expropriação, e não desapropriação/sanção. O critério a prevalecer, de início, não é sequer o subjetivo, como ocorre no campo do Direito Penal, mas o objetivo. (BRASIL, 2017a, p. 47).**

Porém, se o ministro Marco Aurélio acertou nesse ponto, ele não foi tão feliz no próximo passo, porque, como a maioria de seus pares, incorreu em erro ao imaginar que a responsabilidade civil, que norteia a aplicação do art. 243 da CR/88 é subjetiva, quando, na verdade, é objetiva.

Nesse ponto, o único ministro que endossou a tese da responsabilidade objetiva foi o civilista da casa, Edson Fachin, que se expressou nos seguintes termos:

**[...] no que diz respeito ao cerne da fundamentação, é verdade que a Emenda Constitucional nº 81 faz introduzir, ao final desse dispositivo, uma referência ao artigo 5º, que garante a inviolabilidade de vários direitos, dentre eles, do direito à propriedade, o que significa que, em determinadas hipóteses - o Ministro Gilmar Mendes, eminente Relator, citou o caso do esbulho possessório -, ferida a circunstância da esfera jurídica proprietária, acredito que essa disposição final abra uma janela de análise para tal circunstância. De qualquer sorte, não é a hipótese, e tenho para mim que a regra é a regra da responsabilidade objetiva, pelo menos na percepção segundo a qual a redação originária, e mesmo a redação emendada, deixou clara a expressão: sem qualquer indenização ao proprietário. (BRASIL, 2017a, p. 17).**

Na verdade os fundamentos que tornam objetiva a responsabilidade do proprietário, pela prática do trabalho escravo, não são bem esses que foram apontadas por Edson Fachin. Os fundamentos adequados serão apresentados daqui em diante por este autor.

Assim, para justificar que a responsabilidade é objetiva, este autor chama a atenção para a incoerência e falta de lógica no argumento apresentado por Gilmar Mendes, pois, se a responsabilidade é subjetiva por culpa presumida, por que o condômino ficaria prejudicado com a expropriação de um imóvel pela culpa dos outros coproprietários?

Ora, falta silogismo no argumento do ministro, pois, o que vale para um (proprietário), deveria valer para os outros (condôminos).

Imagine você, leitor, se fosse titular da terça parte (3/4) de um imóvel, e o outro condômino, seu irmão, por exemplo, contribuísse culposamente pela prática do trabalho análogo ao de escravo. Nessa hipótese, o condômino titular da maior parte do imóvel perderia a sua quota-parte, porque o imóvel seria expropriado.

Daí já é de se ver que a aplicação do sistema de responsabilidade subjetiva não é a melhor técnica a ser aplicada aos casos.

E mais: os argumentos utilizados por Gilmar Mendes fazem lembrar as lições estudadas no Capítulo 4, que foi dedicado à análise da teoria interpretativista e da concepção de Direito como integridade de Ronald Dworkin.

No citado capítulo, viu-se que Dworkin chamou a atenção para os perigos de se interpretar a norma a partir do critério que tenta identificar quais foram as “intenções do legislador”. Aliás, foi citado um trecho da obra *Law as Interpretation*, de 1981, em que Dworkin já dizia que “[...] *sempre que os juízes fazem crer que estão descobrindo a intenção por detrás de algum texto legislativo, isso é simplesmente uma cortina de fumaça atrás da qual os juízes impõem sua opinião de que a lei deveria ter sido.*” (DWORKIN, 1982, p. 529).

Esse trecho foi lembrado, aqui, porque este autor demonstrará que a decisão proferida por Gilmar Mendes foi cortina de fumaça para encobrir aquilo ele acha que a lei deveria ser.

Repare o leitor que Gilmar Mendes chegou a citar a mensagem de veto do Poder Executivo (Mensagem nº 672) a alguns dispositivos da Lei 8.257/91, que foi muito clara ao dizer que a responsabilidade imposta pelo artigo 243 da CR/88 era objetiva, e não subjetiva.

Note, ainda, que o veto não foi derrubado pelo Poder Legislativo. A intenção legislativa, aqui, parece óbvia, certo?

Apesar disso, o Ministro Gilmar Mendes continuou com sua técnica de interpretar o sentido das palavras do texto, e disse que a inserção do trecho “[...] *observado, no que couber, o disposto no art. 5º*”, no artigo 243, pela EC nº 81/2014, trouxe um mínimo de proteção ao proprietário, dado o caráter fundamental desse direito.

No entanto, o trecho inserido pela EC 81/2014, fruto da examinada Emenda Aglutinativa da Câmara dos Deputados<sup>144</sup>, não serviu exclusivamente para a proteção da propriedade, já que outras garantias fundamentais, como a função social, o devido processo legal, a dignidade humana, a igualdade, a proibição da tortura e do tratamento desumano ou degradante, dentre outros, também estão no rol desses direitos.

E se forem considerados os outros direitos fundamentais envolvidos, o ministro Gilmar Mendes não teria construído premissa sensata para chegar à conclusão de que a responsabilidade do proprietário é subjetiva.

Por isso é que este autor se filia à interpretação construtiva de Dworkin, que propõe analisar a obra como um todo, e não atos jurídicos isolados, como se fosse possível saber qual foi a vontade do legislador na época da edição da norma.

Em se tratando de responsabilidade civil, teve-se a oportunidade de examinar, neste Capítulo 5, que a matéria passou por diversos saltos evolutivos no decorrer da sua história, saindo da primitiva vingança privada até ganhar seus contornos atuais.

Nessa análise, foi demonstrado que a objetivação da responsabilidade foi importante

---

<sup>144</sup> Ver tópico 2.3.2.1.

salto na evolução da matéria, pois ela permite que o ilícito recaia sobre outras pessoas, ainda que não tenham participado diretamente do fato, em proteção às suas vítimas.

Com esses fundamentos, sustenta-se a possibilidade da aplicação da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco criado, que está prevista no artigo 927, p. único, do Código Civil, ao proprietário ou condômino de um imóvel onde se explora o trabalho análogo ao de escravo.

Com a aplicação da teoria do risco criado, evita-se a discussão, nos autos do processo, se o proprietário teve algum benefício direto ou indireto com a prática ilícita, o que seria um ponto necessário, caso fosse adotada a teoria do risco proveito.

Assim, se for considerada toda a evolução da responsabilidade civil, a adoção da tese da responsabilidade subjetiva representaria outro entrave para a aplicabilidade da regra do artigo 243 da CR/88, pois permitiria que o réu trouxesse toda sorte de argumentos para comprovar que não agiu com culpa, prolongando o processo indevidamente.

Esse tema também dividiu opiniões durante a tramitação do PLS 432/2013. Para relembrar, a proposta inicial da Comissão Mista dispunha que somente aquele que explorasse diretamente o trabalho escravo poderia ter sua propriedade confiscada.

Porém, a Emenda nº 10, de plenário, de autora do senador Wellington Dias, propôs alteração na regra, mas pecou, na opinião deste autor, pois, em seu artigo 2º, condicionou a possibilidade de expropriação do imóvel mediante a comprovação da culpa do proprietário, quando o imóvel urbano ou rural for alugado, arrendado, ou estiver em regime de usufruto ou algum direito real equivalente. A proposta ainda peca por não dispor expressamente de quem seria o ônus da prova, veja-se:

**Art. 2º A expropriação de propriedade rural e urbana alugada, arrendada, em regime de comodato, usufruto, ou em qualquer outra hipótese na qual o proprietário não esteja na posse do imóvel, depende da comprovação em juízo de que aquele ou seu preposto teve conhecimento, participou ou beneficiou-se da exploração do trabalho escravo.**

Já o §2º do art. 2º cria hipótese de responsabilidade objetiva para o proprietário, mas apenas nas situações em que o crime tiver sido praticado por seu preposto, dirigente ou administrador.

**Parágrafo único. O proprietário não poderá alegar desconhecimento da prática de trabalho escravo quando praticados por preposto, dirigente ou administrador. (EMENDAS..., 2013b, p. 1).**

Ideia semelhante foi mantida no texto do projeto substitutivo, de autoria do senador Paulo Paim, apresentado pela CCJ. O que houve foi a mudança do número dos artigos e uma singela modificação do texto e dos fundamentos teóricos da responsabilidade, como se infere do trecho abaixo:

**Art. 4º O proprietário não poderá alegar desconhecimento da exploração de trabalho escravo por seus prepostos, dirigentes ou administradores.**

[...]

**Art. 6º Não será objeto de expropriação a propriedade rural e urbana alugada ou arrendada pelo proprietário.**

**Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos casos em que qualquer dos proprietários, diretamente ou através de seus prepostos, dirigentes ou administradores, tenha:**

- a) tomado conhecimento e se omitido em relação às condutas que caracterizam a exploração de trabalho análogo ao de escravo em sua propriedade;**
- b) auferido benefício econômico, direto ou indireto, em razão de negócio jurídico que não o estritamente advindo de eventual remuneração pela cessão da posse do imóvel. (COMISSÃO..., 2017, p. 14-17).**

A única mudança ocorrida, no entendimento deste autor, é a que decorre da letra “b” parágrafo único do artigo 6º, que contempla, ali, a teoria da responsabilidade objetiva por risco proveito. Porém, nesses casos, haveria o inconveniente de se discutir que tipo de vantagem o proprietário auferiu com a prática do ato ilícito.

Seja como for, as duas propostas apresentam falhas, de modo que elas não deveriam estar presentes no texto definitivo da futura lei, pois a responsabilidade do proprietário ou condômino é objetiva, com fundamento na teoria do risco criado.

### 5.3 Notas Conclusivas

Diante do estudo realizado neste Capítulo 5, as seguintes conclusões foram alcançadas:

- 1) Acolhendo o ponto de vista apresentado pelo MPT da 23ª Região, nos autos da ação civil pública nº 0000450-57.2017.5.23.0041, este autor entende que o procedimento previsto na Lei 8.257/91 se aplicaria, às hipóteses de trabalho análogo ao de escravo. A aplicação deste procedimento garante ao proprietário o exercício da ampla defesa e do contraditório, por isso não se pode falar em ofensa a qualquer garantia fundamental, muito menos o direito de propriedade, que somente poderia ser confiscado por decisão judicial, com respeito ao devido processo legal;
- 2) Conclui-se, também, que a ação expropriatória, fundada no artigo 243 da CR/88, é independente da ação penal fundada no artigo 149 do CP, já que ambas podem ser instauradas sem nenhum tipo de vinculação, como garante o artigo 935 do Código Civil;
- 3) Eventualmente, pode ocorrer interferência das decisões proferidas na esfera penal, como aconteceria, por exemplo, se fosse comprovado, definitivamente, na ação penal, que o fato praticado não configura trabalho análogo ao de escravo, mas violações da legislação do trabalho, hipótese em que o ofensor estaria sujeito a outros tipos de sanções, mas não a medida confiscatória;
- 4) O proprietário e o condômino do imóvel respondem objetivamente, de modo que o imóvel deve ser confiscado, ainda que eles não tenham conhecimento do fato. Além disso, a teoria que fundamenta a responsabilidade objetiva é a do risco criado, prevista no artigo 927 do Código Civil, que não discute se o ofensor teve algum ganho, direto ou indireto, com a prática ilícita, mas investiga apenas se a atividade praticada no local cria algum tipo de risco para as vítimas, o que acontece, na maioria dos casos, com as relações empregatícias, seja no meio urbano, seja no ambiente rural, teoria esta que melhor se adequa aos objetivos perseguidos pelos tratados internacionais firmados pelo Brasil;
- 5) Por fim, verificou-se que as diversas versões dadas ao texto do PLS 432/2013, durante a sua tramitação, sempre apresentaram algum tipo de problema. A última

versão, que é resultado do parecer da CCJ, teve o mérito de incluir, detalhadamente, no texto, as figuras da jornada exaustiva e das condições degradantes de trabalho. Porém, o projeto substitutivo da CCJ propõe regra de subordinação absoluta entre o juízo cível e o criminal e outra afastar responsabilidade civil do proprietário que não tem a posse direta do imóvel, abarcando normas que exigem a comprovação de culpa nos autos da ação expropriatória.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto em todo o trabalho, o presente capítulo se destina apenas a correlacionar as notas conclusivas apontadas anteriormente.

Assim, ao se examinar o trabalho como um todo, este autor concluiu que existem vários entraves ou obstáculos a serem superados, a fim de que a norma do artigo 243 da CR/88 tenha efetiva aplicação.

O primeiro é o entendimento de que a norma é de eficácia limitada, posição externada pela AGU, na ACP nº 0000450-57.2017.5.23.0041 (Capítulo 2). Esse é o principal problema, pois justamente a pessoa que teria legitimidade jurídica para instaurar a ação expropriatória, no caso, a União, entende que a norma não é autoaplicável.

O segundo entrave é falta de iniciativa do próprio governo de tomar as providências para a tramitação e aprovação da regra que, segundo o entendimento anterior, regulamentaria a norma constitucional. Isso foi bem examinado também no Capítulo 2, quando se teve a oportunidade de se ver que alguns parlamentares criaram expedientes burocráticos para procrastinar o trâmite do PLS 432/2013, até o mesmo ser arquivado, no final de 2018.

Mas os obstáculos não se resumem a isso, pois, no próprio projeto de regulamentação da norma, verificou-se que algumas propostas também afetariam a eficácia da norma do artigo 243 da CR/88. É o caso, por exemplo, da regra que cria vinculação absoluta do juízo cível ao criminal, dispondo que a ação expropriatória somente poderia ser ajuizada após o trânsito em julgado da ação penal expropriatória.

Outra regra que compromete a efetividade da medida sancionadora é aquela que permite ao proprietário ou condômino afastar sua responsabilidade, ao argumento que não tinham conhecimento do ilícito e que, portanto, não agiram com culpa (estágio da culpa presumida), ou que não tiveram nenhum benefício direto ou indireto com a prática criminosa (responsabilidade objetiva fundada na teoria do risco-proveito).

Como visto, essas duas propostas estão presentes na última versão do PLS 432/2013, que foi resultado do parecer da CCJ, de relatoria do senador Paulo Paim.

Para superar esses entraves, propõe-se a utilização da concepção de direito como integridade, de Ronald Dworkin, que exige não só que os juízes, como também os parlamentares, e juristas de uma forma geral, ao interpretarem e aplicarem a norma jurídica atuem de forma coerente com os princípios adotados pela comunidade política.

Portanto, agir com integridade significa respeitar os compromissos internacionais

firmados que, repita-se à exaustão, exigem que o Brasil adote medidas eficazes e imediatas de combate a todas as formas de escravidão contemporânea e que tenha um marco jurídico adequado de proteção.

E significa, também, considerar os saltos evolutivos que a responsabilidade civil incorporou ao longo de anos, como a objetivação da responsabilidade e a inserção, cada vez mais frequente, de penas civis atreladas a um ideal de precaução, a fim de dissuadir os potenciais transgressores de descumprir a regra e pagar o preço do ilícito.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Manifestação (petição nº 70984) apresenta nos autos da APDF nº 489/2017, **Diário Judicial Eletrônico**, 23 nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=709106442&prcID=5293382#>>. Acesso em 08 jun. 2018.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ACP nº 000450-57.2017.5.23.0041. Vara do Trabalho de Colíder/MT (TRT 23ª Região). **Pesquisa a base de dados do sistema PJe, via certificado digital**. Petição eletrônica protocolada em 11 out. 2018. Id. 1b74bcd. Disponível em: <<https://pje.trt23.jus.br/primeirograu/download.seam?cid=161275>>. Acesso em 29 dez. 2018.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil. Introdução**. Ed. Renovar. 7ª edição. Rio de Janeiro: 2008. 714 p.

ALMEIDA, Danilo dos Santos. Críticas de Dworkin ao Positivismo Jurídico In: FILHO; Agassiz Almeida; LEITE; George Salomão; ABOUD, Georges. (Orgs.). RONALD DWORKIN. **Direito, Política e Pessoa Humana**. 1.ed, **Tirant Lo Blanch**: Florianópolis, 2018, 1ª Parte, Cap. 2, p. 37 a 52.

ANDRADE, Ademir. **Proposta de Emenda Constitucional nº 57, de 18 de junho de 1999**. Dá nova redação ao artigo 243 da Constituição Federal. Diário do Senado Federal, 19 jun. 1999, p. 15748-1750. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/06/1999&paginaDireta=15748>>. Acesso 15 jun. 2018.

ARAS, Vladimir. **Escravidão: O Caso da Fazenda Brasil Verde**. O retrato de um país cinzento e que ainda não saiu das sombras. **JOTA. Opinião & Análise**. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/escravidao-o-caso-fazenda-brasil-verde-22122016>>. Acesso em 09 nov. 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Ofício nº 1.784/2015/SGM enviado ao Senado Federal, contendo cópia do Requerimento nº 1.109/2015 da Comissão de Segurança Pública. Belo Horizonte, 10 jul. 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773711&disposition=inline>>. Acesso em 02 jun. 2018.

BARBOZA; Estefânia Maria de Queiroz; CONCEIÇÃO, Lucas Henrique Muniz da. Integridade e Coerência: Uma Leitura a Partir do Direito Comparado. In: FILHO; Agassiz Almeida; LEITE; George Salomão; ABOUD, Georges. (Orgs.). **RONALD DWORKIN. Direito, Política e Pessoa Humana**. 1.ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018, 1ª Parte, Cap. 7, p. 137 a 157.

BITENCOURT, César Roberto. **Tratado de Direito Penal**. Parte Especial 2. Dos Crimes Contra a Pessoa. 15ª Edição, Saraiva, São Paulo: 2015.

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. A Dimensão Preventiva da Responsabilidade Civil. In: BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; SILVA, Michael César. (Orgs.). **Direito Privado e Contemporaneidade: desafios e perspectivas do direito privado no século XXI**. D'Plácido

Editora, Belo Horizonte, 2014. p. 75 a 93.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 20 dez. 2017.

BRASIL, 1891. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em 20 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 20 dez. 2017.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. Diário Oficial da União, Brasília, 7 dez. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 03 out. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em 12 mar. 2019.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943., Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 01 mai. 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em 21 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 21 dez. 2017.

BRASIL, Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº [...] 29 [...], firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. **Diário Oficial da União**, 25 jun. 1957. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D41721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm)>. Acesso em 28 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 58.563, de 1 de junho de 1966. **Promulga a Convenção sobre a Escravatura de 1926 emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvRelEsc.html>>. Acesso em 28 dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 15 mar. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 21 dez.

2017.

BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 20 dez. 2017.

BRASIL, 1991-a. Lei 8.257, de 26 de novembro de 1991. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 nov. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8257.htm)

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de jul. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mar. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 fev. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm)>

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm)>. Acesso em 02 de janeiro de 2019.

BRASIL. **Código Civil**. Lei 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Extraordinário nº 398.041/PA. Relator Joaquim Barbosa, **Diário Judicial Eletrônico**, 19 dez. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570361>>. Acesso em 29 dez. 2018.

BRASIL. 20ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte. Ação Civil Pública nº 0012200-92.2008.5.03.0020. **Diário Judicial**, 06 abr. 2010. Disponível em: <[http://as1.trt3.jus.br/consulta/detalheProcesso1\\_0.htm](http://as1.trt3.jus.br/consulta/detalheProcesso1_0.htm)>. 31 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Inquérito nº 3412/AL. Relator: Marco Aurélio. **Diário Judicial Eletrônico**, Brasília, 12 nov. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3076256>>. Acesso em 29 dez. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Apelação Criminal nº 2007.39.01.000618-0/PA. Relator o Desembargador Federal Tourinho Neto. **Diário Eletrônico da Justiça Federal (e-DJF1)**, 11 jan. 2013. Disponível em: <<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200739010006180&pA=200739010006180&pN=6169720074013901>>. Acesso em 31 mai.18.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 81 de 05 de junho de 2014. Dá Nova Redação ao art. 243 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 05 jun. 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=540684&id=14372513&idBinario=15642540&mime=application/rtf>>. Acesso em 15 fev. 2018.

BRASIL. Texto Compilado do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução 93 de 1970). **Diário do Senado Federal**, 02 fev. 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 04 jun. 2018.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2015a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em 29 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. APDF nº 489/2017. Rel. Rosa Weber. Diário Judicial Eletrônico, 23 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13934664&prcID=5293382&ad=s#>>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 635.336/PE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Diário Judicial Eletrônico, 15 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13611711>> Acesso em 20 jun. 2019.

BRASIL. Vara do Trabalho de Colíder/MT (TRT 23ª Região). ACP nº 0000450-57.2017.5.23.0041. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, 02 out. 2018. Disponível em: <[https://pje.trt23.jus.br/consultaprocessual/pages/consultas/DetalhaProcesso.seam?p\\_num\\_pje=266796&p\\_grau\\_pje=1&popup=0&dt\\_autuacao=&cid=428672](https://pje.trt23.jus.br/consultaprocessual/pages/consultas/DetalhaProcesso.seam?p_num_pje=266796&p_grau_pje=1&popup=0&dt_autuacao=&cid=428672)>. Acesso em 29 dez. 2018.

BARROS, Flaviane de Magalhães. As Garantias Processuais da Vítima na Composição Civil do Dano. 2000. 209f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função. Novos Estudos de Teoria do Direito**. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. Editora Manole, Barueri-SP: 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª Edição. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho Decente. Análise Jurídica da Exploração do Trabalho – Trabalho Escravo e outras formas de Trabalho Indigno**. 5ª Edição. São Paulo, LTr: 2018.

BUARQUE, Cristovam. **Proposta de Emenda à Constituição nº 52, de 06 de outubro de 2005**. Diário do Senado Federal, Brasília, 06 out. 2005, p. 34087. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3168&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=226>>. Acesso em 13 fev. 2018.

BUSATO, Paulo César. **Direito Penal: parte especial (artigos 121 a 234c do Código Penal)**. 3ª Edição. Atlas, São Paulo: 2017. recurso *online* ISBN 9788597010374.

BUSTAMENTE, Thomas. A Integridade e os Fundamentos da Comunidade Política: Uma análise do Capítulo 6 de *Law's Empire*. In: COELHO; André; MATOS, Saulo de; BUSTAMENTE; Thomas. (Orgs.). Interpretando o Império do Direito. Ensaios Críticos e Analíticos. Arraes Editores, Belo Horizonte: 2018. p. 115 a 135.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda Aglutinativa Global da PEC 438-A/2001**. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 12 ago. 2004, p. 34658. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12AGO2004.pdf#page=336>>. Acesso em 12 fev. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Tramitação da PEC 232/1995 de autoria de Paulo Rocha PT/PA. Arquivada em 25 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14584>>. Acesso em 02 fev. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição (16ª reimpressão). Coimbra, Almedina: 2003

CARNEIRO, Anna Carolina. **Considerações Sobre o Enfrentamento do Trabalho Escravo no Brasil**. *Revista Jurídica Consulex*. Editora *Consulex*. Da Escravidão à Expropriação. Ano XVIII – Nº 424, 15 set. 2014, p. 24 e 25.

CARNEIRO, Carla Maria dos Santos; COSTA, Leandro Marmo Carneiro Costa. Da Escravidão à Expropriação. *Revista Jurídica Consulex*. Editora *Consulex*. Ano XVIII – Nº 424, 15 set. 2014. p. 32-33.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial**. 3ª Edição. Civilização brasileira, Rio de Janeiro: 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Edição. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2011.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 9ª Ed. São Paulo, Atlas: 2010.

CHUERI, Vera Karam de; SAMPAIO, Joanna Maria de Araújo. Como levar o Supremo Tribunal Federal a sério: sobre a Suspensão de Tutela Antecipada n. 91. **Revista Direito GV**, São Paulo, 5(1), jan./jun. 2009, p. 46. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24372/23152>>. Acesso em 06 jan. 2019.

COCKBURN, Andrew. Escravos do Século XXI pela Lente de Jodi Cobb. **National Geographic Portugal**. [*sine loco*], [2003?] Disponível em: <<https://nationalgeographic.sapo.pt/historia/mõnegrandes-reportagens/1296-jodi-cobb-ngsummit>>. Acesso em 08 nov. 2018.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DO SENADO FEDERAL, Parecer nº 755 de 2001. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 17 ago. 2001. p. 17218. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3492&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=131>>. 02 jan. 2019.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DO SENADO FEDERAL. Parecer nº 594, de 29 de junho de 2013. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 29 jun. 2013. p. 40935. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18511&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=368>>. Acesso em 13 fev. 2018.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DO SENADO FEDERAL. Parecer nº 180, de 25 de março de 2014. Dispõe sobre a Emenda nº 1 – PLEN, oferecida à Proposta de Emenda à Constituição n 57A, de 1999, tendo como primeiro signatário o Senador Ademir Andrade, que dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 25 mar. 2014, p. 85 a 92. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18892&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=292>>. Acesso em 14 fev. 2018.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DO SENADO FEDERAL. Parecer sobre o PLS 432/2013 elaborado pelo relator, senador Paulo Paim. **Diário do Senado Federal**, 16 fev. 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5018513&ts=1545915199007&disposition=inline>>. Acesso em 02 jun. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório de Solução Amistosa nº 95/03, Referente ao Caso 11.289 - José Pereira Vs. Brasil, de 24 out. 2003. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>> Acesso em: 24 jan. 2018.

COMISSÃO MISTA DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 432 de 18 de outubro de 2013. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 18 out. 2013, p. 74163-74168. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/10/2013&paginaDireta=74163>>. Acesso em 30 mai. 2018.

COMISSÃO MISTA DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer nº 38 de 2014 às Emendas Apresentadas ao Projeto de Lei do Senado Federal nº 432,

de 2013. **Diário do Senado Federal**, Brasília/DF, 13 nov. 2014. . Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773692&ts=1545915198860&disposition=inline>>. Acesso em 31 mai. 2018.

COMISSÃO MISTA DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Texto Consolidado do PLS 432/2013 (Resultado do Parecer nº 38 de 2014). **Diário do Senado Federal**, Brasília, 13 nov. 2014b. p. 192 a 192. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=13/11/2014&paginaDireta=00187>>. Acesso em 02 jun. 2018.

COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. 2ª Edição. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2011. .

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Nota de Repúdio à Portaria 1.129/2017, ao Esvaziamento do Conceito de Trabalho Escravo e ao Desmonte das Políticas Públicas de Fiscalização do Trabalho Escravo no Brasil. DPU Repudia Portaria que tenta esvaziar conceito de trabalho escravo no Brasil. **Assessoria de Comunicação Social**, 16 out. 2017. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/233-slideshow/39815-dpu-repudia-portaria-que-tenta-esvaziar-conceito-de-trabalho-escravo-no-brasil>>. Acesso em 20 dez. 2017.

DELGADO, Gabriela Neves; NOGUEIRA, Lílian Kátiusca Melo; RIOS, Sâmara Eller Rios. Trabalho Escravo: Instrumentos Jurídico-Institucionais para a Erradicação no Brasil Contemporâneo. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário nº 21**. Nov-Dez/2007, p. 53-73.

DOZE anos de escravidão. Direção: STEVE McQueen. Produção: KATAGAS, Anthony et al. Intérpretes: PITT, Brad et. al. Regency Enterprises; River Road Entertainment; Plan B Entertainment, E.U.A, Inglaterra, 2013. son., color., 135 min. Ficha Técnica disponível em: <<https://filmow.com/12-anos-de-escravidao-t43448/ficha-tecnica/>>. Acesso em 24 mai. 2018.

DWORKIN, Ronald. M. **The Model of Rules**. The University of Chicago Law Review. HeinOnline --- 35 U. Chi. L. Rev. 15 (1967).

DWORKIN, Ronald M. in Texas Law Review. **Law as Interpretation**. Vol. 60:1982. p. 527 a 550.

DWORKIN, Ronald M. **Uma Questão de Princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo, Martins Fontes: 2001.

DWORKIN, Ronald M. **O Império do Direito**. Trad. Jeferson Luiz Carmargo. Rev. Técnica: Gildo Sá Leitão Rios. 3ª Edição. Martins Fontes, São Paulo: 2014.

EMENDAS nº 1, 2, 4, 7 e 8, apresentadas ao PLS 432/2013 na Sessão Plenária do Senado Federal no dia 30 de outubro de 2013. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 31 out. 2013. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773647&disposition=inline>>. Acesso em 30 mai. 2018.

EMENDAS nº 10 a 53, apresentadas ao PLS 432/2013 na Sessão Plenária do Senado Federal no dia 27 de novembro de 2013. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 28 nov. 2013b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114895>>. Acesso em 31 mai. 2018.

FARES, David. **Deixar para as Calendas Gregas...** in Recanto das Letras. Texto publicado em 17.05.2010. Disponível em: <<https://www.recantodasletras.com.br/gramatica/2261670>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Volume 5. Direitos Reais. 11ª Edição. Editora Atlas, São Paulo: 2015.

FAVA, Marcos Neves. **Ação Civil Pública Trabalhista**. São Paulo: LTr, 2005.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Edição. Editora *jusPODIVM*, Salvador: 2018.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **Pisando Fora da Própria Sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 35-40.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes. **Introdução**. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes (Org). **Trabalho Escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar**, Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 19 a 27.

FIUZA, César. **Direito Civil. Curso Completo**. 18ª Edição. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2015.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Trabalho Escravo Forçado e Degradante: Trabalho Análogo a Condição de Escravo e Expropriação da Propriedade. **Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária**. Editora Síntese, RST Nº 278, ago. 2012, p. 55 a 63.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 7ª Edição. Saraiva. São Paulo: 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. 5 ed. Impetus.v.2, Niterói–RJ: 2008. p. 543.

HADDAD, Carlos H. B.; MIRÁGLIA, Livia M. M. (Coord). Lucas Fernandes Monteiro, Marcela Rage Pereira, Marina de Araújo Bueno (Colaboradores). **Trabalho Escravo: Entre os achados da fiscalização e as respostas judiciais**. Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da Faculdade de Direito da UFMG. Editora Tribo da Ilha: Florianópolis, 2018.

IGREJA CATÓLICA. Papa (1878-1903: Leão XIII). **Carta encíclica de Sua Santidade o Papa Leão XIII “Rerum Novarum” sobre a condição dos operários**. 15 mai. 1891. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)>. Acesso em 31 mai. 2018.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi F. **História do Brasil. O trabalho escravo na História do Brasil**, São Paulo: Atual, [1996?], p. 34. Disponível em:

<<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=4>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

LACORDAIRE, Henri Dominique. *Conférences de Notre-Dame de Paris, II*, Paris, 1857. Disponível em: <<https://archive.org/details/confrencesdeno02laco/page/42>>. Acesso em 02 jul. 2019.

LEITE FILHO, Marçal GONÇALVES. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 08 de junho de 1999**. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 08 jun. 1999, p. 26377. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08JUN1999.pdf#page=67>>. Acesso em 12 fev. 2018.

LOPES JÚNIOR. Aury. **Direito Processual Penal**. 11ª Edição. Saraiva, São Paulo: 2014.

MAIA, Alexandre de; BEZERRA, Tassiana. *in* FILHO; Agassiz Almeida; LEITE; George Salomão; ABBoud, Georges. (Orgs.). RONALD DWORKIN. *Direito, Política e Pessoa Humana. A Teoria da Interpretação de Ronald Dworkin e o Diálogo entre Interpretação e Argumentação na Filosofia de Paul Ricoeur*. 1.ed, **Tirant Lo Blanch**: Florianópolis: 2018. p. 75 a 86.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9ª Edição, Editora Revista dos Tribunais (Thomson Reuters), São Paulo: 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª Ed. Rev. e Atual. Saraiva. São Paulo, Saraiva: 2017.

MENDES, Moreira. **Projeto de Lei 3842/2012, de autoria do Deputado Federal Moreira Mendes (PSB-RO)**. Dispõe sobre o conceito de trabalho análogo ao de escravo. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 10 mai. 2012, p. 16220-16223. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=990429&filename=PL+3842/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=990429&filename=PL+3842/2012)>. Acesso em 04 jun. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Edição. Malheiros Editores, São Paulo: 2009.

MELO, Luís Antônio Camargo de. Premissas para um eficaz combate ao trabalho escravo. *Revista do Ministério Público do Trabalho*. n. 26, vol. 13, p. 15. Brasília, set. 2003.

MERCADO COMUM DO SUL. **Declaração Sóciolaboral**. Rio de Janeiro, 10 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a\\_pdf/dec\\_sociolaboral\\_mercosul.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf)>. Acesso em 28 dez. 2018.

MERCADO COMUM DO SUL. **Declaração Sóciolaboral**. Brasília, 17 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015>>. Acesso em 28 dez. 2018.

MESQUITA, Valena Jacob Chaves; FREITAS, Luiza Cristina de Albuquerque. *Trabalho em Condições Análogas ao de Escravo: O Reconhecimento Jurisprudencial do Conceito*

Fundamentado na Tutela da Dignidade. In: XXV ENCONTRO NACIONAL CONPEDI – BRASÍLIA-DF. Florianópolis, Conpedi: 2016. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/od9961w9/8kzDrXdzPUfWnJG2.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2017.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. Ofício nº 21/2017/GAB-SEPPIR/SEPPIR-MJ que foi juntado aos autos do PLS 432/2013. Solicita Apoio Político à proteção do instrumental normativo de combate à escravidão, sobretudo na defesa da definição legal do trabalho em condições análogas à de escravo. 07 abr. 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7188566&disposition=inline>>. Acesso em 04 jun. 2018.

MINISTERIO DO TRABALHO. Combate ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo. Publicado em 14 set. 2015. Disponível em <<http://trabalho.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo>>. Acesso em 08 nov. 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Portaria MTB nº 1129 de 13/10/2017. Dispõe os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 198, 16 out. 2017, p. 82. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=351466>>. Acesso em 19 out. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. MPT e MPF pedem revogação da portaria que dificulta combate ao trabalho escravo. **Sala de Imprensa, MPT notícias**, 17 out. 2017. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/004792140c18ee200d39a>>. Acesso em 24 dez. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Petição inicial em formato digital. ACP nº 0000450-57.2017.5.23.0041. Vara do Trabalho de Colíder/MT (TRT 23ª Região). Pesquisa a base de dados do sistema PJe, via certificado digital. Documento de Id. Nº 324c2b2. Juntado em 21 jul. 2017. Disponível em: <<https://pje.trt23.jus.br/primeirograu/download.seam?cid=161251>>. Acesso em 24 dez. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Grupo Econômico Familiar de MT é condenado a pagar R\$ 6 milhões por trabalho escravo. Notícia veiculada no site institucional em 05 out. 2018. Disponível em: <<http://www.prt23.mpt.mp.br/2-uncategorised/1023-grupo-economico-familiar-de-mt-e-condenado-a-pagar-r-6-milhoes-por-trabalho-escravo>>. Acesso em 24 dez. 2018.

MPT recomenda revogação imediata da portaria que modifica conceito de trabalho escravo. **Justificando**, Notícias, 17 out. 2017. Disponível em <<http://www.justificando.com/2017/10/17/mpt-recomenda-revogacao-imediata-da-portaria-que-modifica-conceito-de-trabalho-escravo/>>. Acesso em 19 out. 2017.

MÔNEGO, Franco Cruz; MÔNEGO, Gilmar Luiz. O Trabalho Escravo e a Desapropriação Frente ao Princípio da Proporcionalidade. **Revista Jurídica Consulex**. Da Escravidão à Expropriação. Editora Consulex, Ano XVIII – Nº 424, 15 Set. 2014, p. 25-27.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. A Classificação (Atualizada) das Normas Constitucionais e os Critérios Argumentativos Procedimentais. In: GARCIA, Maria (Coord.). **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. RDCI.. Ano 19, nº 77, out./dez., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 254 a 267.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Secretário da Onu Apresenta síntese dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pós-2015. Publicado em 04 dez. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/secretario-geral-da-onu-apresenta-sintese-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-pos-2015/>>. Acesso em 17 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Preâmbulo da Agenda 2030 da ONU. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), em 13 out. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso 17.06.18.

NO BRASIL, 1% das Propriedades Detém Metade da Área Rural. Oxfam Brasil, 30 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/noticias/no-brasil-1-das-propriedades-detem-metade-da-area-rural>>. Acesso em 27 dez. 2017.

NOGUEIRA, Christiane V; FABRE, Luiz Carlos M.; KALIL, Renan B.; CAVALCANTI, Tiago M.; Recentes Avanços Legislativos no Combate à Escravidão. **Revista dos Tribunais Online. Revista de Direito do Trabalho**, v. 158/2014, Jul-Ago/2014, p. 1-14. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br>>. Acesso em 15 jan. 2018.

OLIVEIRA, Júlio Aguiar de; FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs. Função Social e Direito de Acesso à Propriedade Privada. In: SOUZA; Adriano Stanley Rocha. (coord). **Estudos Avançados da Posse e dos Direitos Reais**. Belo Horizonte, Del Rey: 2010, Cap. 3, p. 87 a 116.

OMMATI, José Emílio Medauar. **Teoria da Constituição**. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em 08 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San Jose da Costa Rica, 1969. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em 28 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 29 de 28 de junho de 1930**. Genebra, 28 jun. 1930. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/trabalho-escravo/convencao\\_n\\_29.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/trabalho-escravo/convencao_n_29.pdf)>. Acesso em 29 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 95 de 1 de julho de 1949**. Genebra, 01 jul. 1949. Disponível em: <<http://www.gptec.cfch.ufjf.br/pdfs/convencao95.pdf>>. Acesso em 31 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 105 de 05 de junho de 1957**, Genebra, 5 jun. 1957. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/images/stories/OIT/convencao105.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Nota do Escritório da OIT no Brasil sobre as mudanças no combate ao trabalho análogo ao de escravo. **Notícias**, 19 out. 2017. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS\\_584323/lang-pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS_584323/lang-pt/index.htm)>. Acesso em 20 dez. 2017.

PALO NETO, Vito. **Conceito Jurídico e Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo**. Ed. LTR, São Paulo: 2008.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. Responsabilidade Civil. Gustavo Tepedino (atualizador). 12ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Forense: 2018. Livro digital.

PEREIRA, Cícero Rufino. O “Velho” Trabalho Escravo e As Perspectivas do Tema a Partir da EC 81/2014. **Revista dos Tribunais Online. Revista do Direito do Trabalho**, v. 159/2014, Set/2014, Thomson Reuters, p. 1-24

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. Trabalho escravo: MPF instaura quase 2 mil procedimentos em 2014. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/trabalho-escravo-mpf-instaura-quase-2-mil-procedimentos-em-2014>>. Acesso em 08 nov. 2018.

PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO. Ofício nº 335/15-GAB da Procuradoria-Geral do Trabalho enviado ao Presidente do Senado Federal. 30 mar. 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3773702&disposition=inline>>. Acesso em 02 jun. 2018.

REDE SUSTENTABILIDADE. Petição Inicial da ADPF nº 489/2017. Rel. Rosa Weber. Diário Judicial Eletrônico, 20 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=694806649&prcID=5293382>>. Acesso em: 19 out. 2017.

ROCHA, Graziella do Ó; GÓIS, João Bosco Hora. *in* FIGUEIRA; Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; JÚNIOR, Horácio Antunes de Sant’Ana. Trabalho Escravo Contemporâneo. um debate interdisciplinar. **Da Lista Suja às Ações Reparadoras: Um Estudo Sobre o Processo de Responsabilização de Uma Siderúrgica pela Existência de Trabalho Escravo em Sua Cadeia Produtiva**. Editora Mauad X, Rio de Janeiro, 2011, p. 253-258.

ROCHA, Paulo. **Proposta de Emenda Constitucional nº 232, de 11 de outubro de 1995**. Dá nova redação ao artigo 243 e seu parágrafo único da Constituição Federal. Diário da Câmara dos Deputados. 27 out. 1995. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27OUT1995.pdf#page=41>>. Acesso em 18 fev. 2018.

ROSENVALD, Nelson. As Funções da Responsabilidade Civil. A Reparação e a Pena Civil. 3ª Edição. São Paulo, Saraiva: 2017.

ROSSI, Júlio César. Princípios e Precedentes: como a teoria interpretativista de Ronald

Dworkin contribuiu para uma efetiva teoria da decisão judicial. In: FILHO; Agassiz Almeida; LEITE; George Salomão; ABBoud, Georges. (Orgs.). **RONALD DWORKIN. Direito, Política e Pessoa Humana**. 1.ed, Tirant Lo Blanch: Florianópolis, 2018, Cap. 1, p. 17 a 35.

SALLES, Raquel Bellini Salles. **A Cláusula Geral de Responsabilidade Civil Objetiva**. Editora *Lumen Juris*, Rio de Janeiro: 2011.

SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 82, jan. 1996.

SAKAMOTO, Leonardo. A Representação Política do Trabalho Escravo no Brasil Contemporâneo. In: PRADO, Ricardo Rezende Figueira; Sant'Ana Júnior, Horácio Antunes de (Org). **Trabalho Escravo Contemporâneo**. Um debate transdisciplinar. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 31 a 42.

SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal, 31 out. de 2013. p. 77100. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=31/10/2013&paginaDir eta=77097>

SENADO FEDERAL. Sessão Plenária. 54ª Legislatura. 4ª Sessão Legislativa Ordinária. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 28 mai. 2014a, p. 653 a 673. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18959&seqPaginaInicial=1 &seqPaginaFinal=882>>. Acesso em 14 fev. 2018.

SILVA, Marcello Ribeiro. O Trabalho Escravo Contemporâneo Rural no Contexto da Função Social. **Revista de Direito do Trabalho**. Editora RT. nº 132. Ano 34. Out-dez. 2008, p. 71-95.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8ª Ed., 2ª Tiragem, Malheiros Editores, São Paulo: 2015.

SOARES, Evanna. A Exploração do Trabalho Escravo e a Emenda Constitucional 81-2014. **Jus Navigandi**. Artigos. Publicado em set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32315/a-exploracao-de-trabalho-escravo-e-a-emenda-constitucional-n-81-2014>>. Acesso em 21 jan. 2017.

SOARES, Saulo Cerqueira de Aguiar. **Direitos Fundamentais do Trabalho**. Editora LTr, São Paulo: 2017.

SOUSA, Rainer Gonçalves. Os Tratados de 1810. **Mundo Educação**, copyright 2018. Disponível em: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/os-tratados-1810.htm>>. Acesso em 12 mai. 2018.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha; BORGES, Andréa Moraes; CALDAS, Andréa Gouthier. **Dano Moral & Punitive Damages**. Del Rey Editora, Belo Horizonte: 2013.

SOUZA, Sérgio. **Emenda nº 01 de Plenário à PEC nº 57-A, de 1999**. Diário do Senado Federal, Brasília, 27 nov. de 2013, p. 85772-85773. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18756&seqPaginaInicial=1 &seqPaginaFinal=378>>. Acesso em 13 fev. 2018.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil. Doutrina e Jurisprudência**. 10ª Edição. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2014.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT e Outros Tratados**. 3ª Edição. LTr, São Paulo: 2007.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VI, nº 6, jun. 2005.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO. Luta contra o trabalho escravo. ADPF. 2017. Disponível em: <<http://uerjdireitos.com.br/luta-contr-o-trabalho-escravo-adpf/>>. Acesso em 19 dez. 2017.

VIANA, Ulisses Schwarz. O Direito no Pensamento de Dworkin In: FILHO; Agassiz Almeida; LEITE; George Salomão; ABOUD, Georges. (Orgs.). **RONALD DWORKIN. Direito, Política e Pessoa Humana**. 1.ed, Tirant Lo Blanch: Florianópolis, 2018, Cap. 1, p. 17 a 35.

VIEIRA, Marciano Max Rodrigues. Denúncias de Trabalho Escravo. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; JÚNIOR, Horácio Antunes de Sant'ana. (org). **Trabalho Escravo Contemporâneo: um debate interdisciplinar**. Ed. Maud X, Rio de Janeiro: 2011. p. 79 a 95

VOTAÇÃO da “Segunda Lei Áurea” Sofre Resistências. **Em Discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Ano 2. nº 7. Jornal do Senado, Brasília: mai. 2011. p. 61 a 69. Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201102%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!\\_maio\\_internet.pdf](https://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201102%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_maio_internet.pdf)> 24 jan. 2018.

VIDAL, Luisa Ferreira; MILARES, Marcelo de Oliveira. In NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade (coord). Função da Responsabilidade Civil: Da (In)admissibilidade da Pena Civil pelo Direito Brasileiro. **Revista de Direito Privado**, ano 15, Vol. 60, out-dez., São Paulo: 2014, p. 161 a 173.