

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 438-A, DE 2001**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 438-A, DE 2001**

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

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Tarcísio Zimmermann

**VOTO EM SEPARADO**

**I – RELATÓRIO**

O Senado Federal enviou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 438 - A que altera o art. 243 da Constituição Federal para dispor sobre o confisco do imóvel rural em que for constada a exploração de trabalho escravo, revertendo a área para o assentamento do trabalhadores que estavam sendo explorados no local. Da mesma forma, pelo texto da Proposta, serão confiscados todos bens de valor econômico apreendidos em decorrência da exploração do trabalho escravo. Em ambos os casos a expropriação prescindirá de qualquer indenização ao expropriado.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestou-se pela admissibilidade Propostas de Emenda à Constituição nº 438/01. Enviada à Comissão Especial, tramitou juntamente com as proposições PEC-300/2000, do Roberto Pessoa, PEC-235/2004, do Sr. Milton Barbosa e outros, PEC-21/1999, do Sr. Marçal Filho e outros, PEC-232/1995, do Sr. Paulo Rocha, todas modificando o art. 243 da Constituição Federal para determinar

determinando a expropriação de propriedade onde é explorado trabalho escravo, e a PEC-189/1999, do Poder executivo, que também altera o art. 243 da Constituição Federal, para dispor que sobre a expropriação de glebas que se prestem, de qualquer modo, para o tráfico ilícito de entorpecentes.

Pela Comissão Especial foi designado relator o Deputado Tarcísio Zimmermann, que apresentou Parecer pela APROVAÇÃO da PEC 438-A, pela REJEIÇÃO das Emendas nºs 1, 2 e 3, apresentadas à PEC 438-A e pela REJEIÇÃO das proposições apensadas, PEC 232/1995, 235/2004, PEC 21/1999, PEC189/1999 e PEC 300/2000.

É o relatório

## **II - VOTO EM SEPARADO**

Concordamos com o Parecer apresentado pelo Relator. Nosso intuito, ao apresentarmos o presente voto em separado, consiste em rebater os argumentos apresentados durante os trabalhos da Comissão, relacionados com a suposta inexistência de definição de trabalho escravo na legislação brasileira.

Primeiramente, deve-se destacar que em dezembro de 2003, o art. 149 do Código Penal Brasileiro foi alterado, através da [Lei nº 10.803, de 11.12.2003](#), dispondo expressamente sobre o crime de reduzir alguém à condição análoga à de escravo.

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

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

*§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: [\(Parágrafo incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003\)](#)*

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

*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:*  
*(Parágrafo incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)*

*I – contra criança ou adolescente;*

*II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”*

Tampouco pode-se aceitar a argumentação de que o conceito de trabalho escravo deveria constar do texto constitucional. Essa é a lição do mestre Canotilho, eminente constitucionalista português:

“... a Constituição não foi, não é, não deve ser um codex totalizante da vida, não é e não deve ser uma lei exaustiva que converta o legislador ordinário em simples executor das normas constitucionais, não é nem deve ser um direito fechado, de impossibilidade de alternativas políticas versadas nos moldes normativos da legislação ordinária.

O problema não se reconduz, como é bem de ver, uma simples questão de estilo. As normas técnicas, pormenorizadas e densas reduzem o espaço da liberdade de conformação do legislador. Através da juridicização técnico-constitucional torna-se a Constituição burocrática e administrativa, esvaziando o papel de legislador na fixação da disciplina normativa dinamicamente adaptada às necessidades políticas e sociais.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estilo e Norma Constitucional*. In: *Doutrina*. Coord. por James Tubenclak. V. 1. Rio de Janeiro. Instituto de Direito, 1996. p. 531).

Portanto, não há que prosperar o entendimento de que a emenda constitucional deva conter o conceito de trabalho escravo.

Destaque-se que, como já ressaltou o Relator em seu Parecer, que o trabalho escravo já está suficientemente descrito, tanto no dispositivo supracitado do Código Penal, quanto nas convenções internacionais, como a Convenção nº 29, a Convenção Suplementar de 1956 e a Convenção nº 105, toda da OIT.

A existência atualmente de definição suficiente para o trabalho escravo em nosso ordenamento jurídico, e a inadmissibilidade de

conceituar o trabalho escravo na própria Emenda Constitucional, foi devidamente esclarecida pelo Relator do seguinte modo:

*“Já no preâmbulo da Constituição Federal, o leitor interessado terá diante de si, dentre os fins e os valores que a constituição almeja alcançar e proteger, o exercício da liberdade, dos direitos sociais e individuais, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. O preâmbulo condensa as idéias-força políticas, jurídicas, econômicas e culturais da nossa carta. Essas idéias-força se desdobrarão em normas e princípios aos longo do texto constitucional.*

*Dessa forma, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho tem guarida de pronto no art. 1º, II, IV da Constituição. O exercício das liberdades individuais vem protegido no caput e incisos do art. 5º e os direitos sociais ligados à pessoa do trabalhador estabelecidos no art. 7º da Carta. Nesse mesmo diapasão, a Constituição de 88 promoveu um avanço extraordinário na persecução de seus objetivos ao estabelecer, no art. 170, como princípio fundante da Ordem Econômica e Financeira, ao lado da propriedade privada, a função social da propriedade. E, com base nessa diretriz, dispôs sobre a desapropriação da propriedade urbana subutilizada (art. 182, §4º III da CF), a desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184) e a expropriação de terras utilizadas para cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. (art. 243)*

*O cotejo dessa legislação com os direitos e garantias individuais previsto no art. 5º e com os direitos sociais do trabalhador previstos no art. 7º da Constituição Federal permite aos órgãos de repressão, à comunidade jurídica e aos magistrados uma apreensão segura do conceito de trabalho escravo.*

*Dessa forma, não há que prosperar o entendimento de que a emenda constitucional deva regular ela mesma o conceito de trabalho escravo. Essa providência, além de desnecessária, é profundamente incompatível com a natureza jurídica da norma constitucional. A emenda tem a função de excepcionar o direito de propriedade em razão da função social da propriedade e da defesa da dignidade humana. Caberá à Lei ordinária regular em detalhes, se necessário, essa decisão constitucional dando-lhe densidade e concretude. É da natureza da Lei ordinária e Complementar ser ferramenta regulamentadora da norma constitucional, assim como o decreto, se necessário, regulará a Lei e, da mesma forma, a resolução, a portaria,*

*etc.. Tudo progredindo concertadamente do mais geral ao mais particular.”*

O Deputado Asdrúbal Bentes, em voto em separado apresentado perante a Comissão, alega também que a PEC sob análise violaria os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, e da presunção de inocência.

Mostra-se tal alegação incorreta. A expropriação das terras em que se constata a existência de plantação de psicotrópicos já está prevista na Carta Magna atualmente, e os Tribunais pátrios não têm considerado tal expropriação atentatória aos princípios constitucionais supracitados.

Há que se destacar que o direito à vida e à dignidade da pessoa humana deve prevalecer sobre o direito ao lucro e à propriedade do proprietário que pratica o gravíssimo crime de trabalho escravo. Nesse sentido:

“Reagindo a tais investidas do mundo capitalista globalizado, a CF/88, voltando-se para o atendimento primeiro, antes do lucro, das questões sociais, condicionou inclusive que o desenvolvimento da ordem econômica atenda em primeiro plano à função social da propriedade (arts. 5º, inciso XXIII, e 70, inciso II), por isso garantindo, além da dignidade ao trabalho humano (art. 1º, III e IV), o direito ao trabalho assalariado (art. 7º, incisos IV, V, VI, VII, X).” (SALVADOR, Luiz. Das garantias legais protetivas da saúde social dos trabalhadores para que possam obter emprego e retirar do trabalho o próprio sustento. Boletim Bonijuris Legislação Trabalhista, Curitiba, n. 242, jan. 2000).

Destaque-se também que a expropriação não será “automática”, nem virá por força de mero ato administrativo. Haverá processo judicial, com contraditório e ampla defesa (similar ao que prevê a Lei nº 8.257/91). Além disso, poderá o proprietário impugnar eventual decreto expropriatório por intermédio de ações judiciais autônomas (mandado de segurança, por exemplo), como é feito largamente nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária.

A Justiça Federal fará o controle da legalidade do ato expropriatório, como ocorre com o atual art. 243 da Constituição (expropriação em casos de cultivo de plantas psicotrópicas).

Cabe refutar também a alegação de que se deveria aguardar o trânsito em julgado da sentença penal que reconhecesse o trabalho escravo, para proceder a expropriação. A regra no Direito brasileiro é a autonomia das instâncias cível e penal. A comunicabilidade é a exceção. O pressuposto e a finalidade das sanções cíveis e penais são diversos. Por exemplo, considere-se que a responsabilidade civil ambiental é objetiva, enquanto que a penal é subjetiva, de modo que um cidadão pode ser obrigado a indenizar um dano ambiental e ser absolvido do crime que lhe corresponderia. Do mesmo modo ocorre com ações judiciais por improbidade administrativa (cíveis) e ações penais.

Essa autonomia de instâncias punitivas é tradicional e salutar, pois evita sanções injustas e desproporcionais. Demais disso, minimiza situações de impunidade absoluta, por força da atuação paralela e concomitante de diferentes esferas do Estado (repita-se: com pressupostos e finalidades diferentes).

No caso específico da expropriação regulada pelo art. 243 da Constituição, já foi decidido:

Acórdão Origem: TRIBUNAL - QUINTA REGIAO  
Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 13308  
Processo: 9205054046 UF: PE Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA  
Fonte DJ DATA:07/04/1995 Relator(a) JUIZ FRANCISCO  
FALCÃO

Ementa

CONSTITUCIONAL. CULTIVO DE PLANTAS PSICOTROPICAS. EXPROPRIAÇÃO DE GLEBAS. ART. 243 DA CF/88. JURISDIÇÕES CIVIL E PENAL. INDEPENDENCIA.

**- A EXPROPRIAÇÃO DE GLEBAS NAS QUAIS É ENCONTRADO CULTIVO DE PLANTAS PSICOTROPICAS TEM NATUREZA PUNITIVA, MAS INDEPENDE DE AÇÃO PENAL. PROCESSA-SE NO JUIZO CIVEL E DEVE LEVAR EM CONTA O PRINCIPIO DA PROPORCIONALIDADE. (...)**

- O ART. 243 DA CF/88 ALBERGA NORMA AUTO-APLICAVEL, E ASSIM PODIA SER APLICADO MASMO ANTES DA LEI 8257, DE 26/11/91, E INDEPENDENTEMENTE DE AÇÃO PENAL. Data Publicação 07/04/1995

No que tange à alegação de que a PEC sob análise violaria o direito à herança, também mostra-se equivocada tal tese.

A expropriação em virtude do trabalho escravo obviamente exclui o direito de propriedade e é, portanto incompatível, com quaisquer efeitos decorrentes desse direito excluído, como a compensação financeira, o direito de retenção, o direito de herança, os ônus reais, etc., conforme destaca o Relator em seu Parecer: “Louvamos a preocupação da autora ao tentar preservar o bem-estar dos filhos e do cônjuge do criminoso. Lembramos, todavia, que havendo conflito aparente entre valores amparados constitucionalmente, cabe ao legislador sopesar esses valores, decidindo-se por aquele que mais peso tiver para a coletividade. Pensamos que, nesse momento, preservar a ordem constitucional é privilegiar a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e a função social da propriedade.” Nesse mesmo sentido se apresentam os trechos supracitados do autor Luiz Salvador, sobre a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana sobre o direito à propriedade.

Destaque-se o posicionamento de Ingo Wolfgang Sarlet, no mesmo sentido, declarando que “a relação entre a dignidade da pessoa humana e as demais normas dos direitos fundamentais não pode, portanto, ser corretamente qualificada como sendo, num sentido técnico-jurídico, de cunho subsidiário, mas sim, caracterizada por uma substancial fundamentalidade que a dignidade assume em face dos demais direitos fundamentais”. (Dignidade da pessoa e direitos fundamentais na constituição federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogados, 2001. p.103).

Por conseguinte, ao submetermos à apreciação dos membros desta Comissão Especial o presente Voto em Separado, manifestamos pela aprovação do Parecer do Relator, com a conseqüente APROVAÇÃO da PEC 438-A, na forma proposta pelo Relator, e pela REJEIÇÃO das proposições apensadas, PEC 232/1995, 235/2004,

PEC 21/1999, PEC189/1999 e PEC 300/2000, e consideramos inadequados os argumentos no sentido da suposta inexistência de definição de trabalho escravo na legislação brasileira, ou da necessidade de constar tal definição na própria Emenda Constitucional.

Sala da Comissão, em 05 de maio de 2004.

**Deputado Paulo Rocha**  
**PT-PA**