

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**IRENE PATRÍCIA NOHARA**

**LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

# XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenham o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Martín Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delinea caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Edinilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

**A EXPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADES COMO INSTRUMENTO DE COMBATE  
AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO: ANÁLISE DO ART. 243 DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO PROJETO DE LEI Nº 1102/2023**

**EXPROPRIATION OF PROPERTY AS AN INSTRUMENT TO COMBAT LABOR  
SIMILAR TO SLAVERY: ANALYSIS OF ARTICLE 243 OF THE FEDERAL  
CONSTITUTION AND BILL Nº 1102/2023**

**Cintia Barudi Lopes <sup>1</sup>  
Sérgio Pais Júnior <sup>2</sup>**

**Resumo**

O presente artigo analisa o Projeto de Lei nº 1102/2023 que visa regulamentar o art. 243 da Constituição Federal, estabelecendo a expropriação de propriedades urbanas e rurais onde for constatada a exploração de trabalho em condições análogas ao de escravo. A metodologia adotada consiste em uma revisão bibliográfica com abordagem hipotético-dedutiva, fundamentada nas referências selecionadas. O artigo está dividido em quatro partes, abrangendo a contextualização da escravidão no Brasil, o dispositivo constitucional em discussão e sua respectiva emenda, o mandado de injunção impetrado perante o Supremo Tribunal Federal sobre a omissão regulamentadora e a análise do Projeto de Lei em tramitação. Entende-se que a aprovação do referido Projeto precisa ocorrer para assegurar a efetividade das sanções previstas constitucionalmente, garantindo-se o direito à dignidade humana e a prevalência da função social da propriedade sobre os interesses particulares. Conclui-se, portanto, que a regulamentação do art. 243 da CF é imprescindível para assegurar a eficácia das sanções aplicáveis às práticas de trabalho degradantes que ainda existem no Brasil.

**Palavras-chave:** Trabalho análogo ao de escravo, Dignidade humana, Art. 243 da constituição federal, PL 1102/2023

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article analyzes Bill No. 1102/2023, which aims to regulate Article 243 of the Federal Constitution, establishing the expropriation of urban and rural properties where exploitation of labor in conditions analogous to slavery is found. The methodology adopted consists of a bibliographic review with a hypothetical-deductive approach, based on selected references. The article is divided into four parts, covering the contextualization of slavery in Brazil, the constitutional provision under discussion and its respective amendment, the injunction filed with the Supreme Federal Court regarding the regulatory omission, and the analysis of the bill currently under consideration. It is understood that the approval of the aforementioned bill must occur to ensure the effectiveness of the constitutionally provided sanctions,

---

<sup>1</sup> doutora

<sup>2</sup> graduado



guaranteeing the right to human dignity and the prevalence of the social function of property over private interests. Therefore, it is concluded that the regulation of Article 243 of the Constitution is necessary. 243 of the Federal Constitution is essential to ensure the effectiveness of sanctions applicable to degrading work practices that still exist in Brazil.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Labor analogous to slavery, Human dignity, Art. 243 of the federal constitution, Bill nº1102/2023

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal analisar o Projeto de Lei nº 1102/2023, que visa regulamentar o artigo 243<sup>1</sup> da Constituição Federal quanto à expropriação de bens em casos de utilização de trabalho análogo ao de escravo.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro partes.

A primeira parte contextualiza o fato de que a história brasileira, infelizmente, se entrelaça com a violência da escravidão, apresentando um panorama dos quase quatrocentos anos em que a escravidão foi legalizada no país e das medidas penais de repressão que foram sendo aprimoradas ao longo do tempo no Brasil. Esta seção é concluída com uma análise geral do conceito de trabalho análogo ao de escravo, ressaltando as baixas penalidades financeiras aplicadas e o elevado número de casos registrados, fatores que indicam a necessidade de novas medidas para combater efetivamente essa prática.

Na segunda parte, aborda-se a fundamentação de que o direito constitucional à propriedade não é absoluto, considerando a possibilidade de expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal. Inicialmente, trata-se da expropriação como sanção relacionada ao crime de tráfico de drogas, observando que o legislador instituiu uma penalidade patrimonial para um crime contra a saúde pública, mas não para um crime cujo bem jurídico tutelado é a dignidade humana.

A terceira parte trata da ampliação do art. 243 da Constituição Federal, que passou a incluir o trabalho escravo – e, por extensão, o trabalho análogo ao de escravo – como justificativa para a expropriação de bens. Discute-se, também, o caráter de norma de eficácia limitada dessa disposição e os efeitos decorrentes dessa limitação.

A quarta e última parte trata do Mandado de Injunção nº 7440 impetrado pela Defensoria Pública da União perante o Supremo Tribunal Federal sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, que teve sua admissibilidade negada com base no art. 21 § 1º do RISTF. Por fim, realiza-se uma análise do Projeto de Lei nº 1102/2023, que busca regulamentar essa matéria, discutindo seus pontos favoráveis e desfavoráveis.

A metodologia adotada consiste em uma revisão bibliográfica com abordagem hipotético-dedutiva, fundamentada nas referências selecionadas.

Conclui-se que a regulamentação do citado dispositivo constitucional é imprescindível para assegurar a eficácia das sanções aplicáveis a práticas de trabalho degradantes, oferecendo

---

<sup>1</sup> O art. 243 da Constituição Federal refere-se à expropriação de bens em relação ao tráfico de drogas e ao trabalho análogo ao de escravo e escravidão. Referente à expropriação de bens ligados ao tráfico de drogas o art. 243 já está regulado na lei 11.346/2016.

um mecanismo de dissuasão econômica aos empregadores que ainda recorrem a essa forma de exploração.

## **1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO CENÁRIO DE ESCRAVATURA**

### **1.1. DA ESCRAVIDÃO NO BRASIL**

Em 1535 ocorreu o primeiro registro de escravizados de origem africana no Brasil (GOMES 2019, p. 11-12) e apenas em 13 de maio de 1888 foi abolida a escravidão brasileira. Isso significa que o período de escravidão de africanos no Brasil, permitido pela legislação, durou mais de 350 anos, um tempo superior ao da Idade Moderna inteira, adentrando quase um século da Idade Contemporânea, nossa era atual. Portanto, do ponto de vista histórico, é como se fosse ontem que homens negros eram considerados propriedade de homens brancos, especialmente em fazendas, tratados como se fossem gado.

A alusão ao gado no parágrafo anterior não foi feita por acaso, pois, na época, as "propriedades" humanas eram marcadas a ferro quente, da mesma forma que hoje se marca gado em fazendas, para que ficasse visível na pele a condição de propriedade (NOGUEIRA, 2020, on-line). A violência da época visava unicamente o lucro com a produção, sem o custo do pagamento de mão de obra.

Embora no domingo de 13 de maio de 1888 a legislação brasileira através da Lei 3.353 sancionada pela Princesa Isabel, tenha acolhido os ventos da liberdade ao abolir a escravidão no Brasil, esse sofrimento ainda não foi erradicado da sociedade.

O trabalho escravo foi modernizado e disfarçado. Enquanto, no século XIX, a escravidão era institucionalizada, nos séculos XX e XXI, ela passou da compra de escravos para a exploração do trabalho de homens livres, porém, fora dos critérios estabelecidos pela legislação trabalhista. Cria-se um verniz na brutalidade, selecionando-se trabalhadores a serem explorados com base em sua condição econômica e social, sua origem e sua baixa escolaridade. Sem a brutalidade de marcar pessoas a ferro, como ocorria do século XIV ao XIX, porém com a crueldade de restringir a liberdade, o trabalho escravo ou análogo ao de escravo continua a violentar um grande número de pessoas, através de indivíduos armados, violência física, trabalhos forçados, retirada de documentos e da dignidade das vítimas

O primeiro passo do país no combate a essa prática de escravidão análoga foi a criminalização. Desde 2003, o Código Penal criminaliza o trabalho escravo ou análogo ao de escravo, com pena de dois a oito anos de reclusão e multa (além da pena correspondente à violência). No entanto, essas penalidades não foram suficientes para erradicar o problema,

considerando que somente no ano de 2023 o impressionante número de 3,1 mil trabalhadores foi resgatado em condições análogas à escravidão no país (MÁXIMO, 2024, on-line).

Visando uma penalidade administrativa e financeira, em 2014, o Legislativo aprovou a Emenda Constitucional número 81/2014, que incluiu no art. 243 da Constituição Federal a expropriação de todo e qualquer valor econômico apreendido da exploração do trabalho escravo. Entretanto, até o momento, o Legislativo não aprovou uma lei complementar que regulamente o novo texto constitucional.

Para resolver essa ausência de regulação tramita no Legislativo o Projeto de Lei 1102/2023, ainda sem previsão de votação.

## **1.2. O COMBATE ATRAVÉS DA CRIMINALIZAÇÃO**

Importante abordar a primeira medida adotada pelo país para combater a escravidão de pessoas livres, a criminalização dessa prática. No século XIX, a escravização de uma pessoa livre estava prevista na Parte Terceira, Título I, art. 179 do Código Criminal do Império de 1830, conforme segue:

Art. 179. Reluzir á escravidão a pessoa livre, que se achar em posse da sua liberdade.

Penas - de prisão por tres a nove annos, e de multa correspondente á terça parte do tempo; nunca porém o tempo de prisão será menor, que o do captiveiro injusto, e mais uma terça parte.

É relevante destacar que, mesmo durante o período em que a escravidão era legalmente permitida no Brasil, a prática de privar a liberdade de uma pessoa livre era expressamente criminalizada pelo Código Criminal, com penas severas, nunca inferiores ao período de cativeiro imposto à vítima. Portanto desde o Império a prática de escravizar um homem livre era tipificado no Código Criminal da época.

A legislação atual remonta ao Código Penal do ano de 1940, recebendo atualizações ao longo do tempo<sup>2</sup>. O crime de reduzir alguém a condição de análoga à de escravo é tipificado no art. 149. Cezar Roberto Bittencourt (BITENCOURT 2024, p. 296) define da seguinte forma:

“ Reduzir alguém a condição análoga à de escravo equivale a suprimir-lhe o direito individual de liberdade, deixando-o completamente submisso aos caprichos de outrem, e exatamente aí reside a essência desse crime, isto é, na sujeição de uma pessoa a outra, estabelecendo uma relação entre sujeito ativo

---

<sup>2</sup> No ano de 2003 o art. 149 do Código Penal foi ampliado pela Lei 10.803/2003.

e sujeito passivo análoga à da escravidão: o sujeito ativo, qual senhor e dono, detém a liberdade do sujeito passivo em suas mãos”.

A alteração da lei penal foi um avanço. Luiz Regis Prado (PRADO, 2017, p. 332) comenta sobre o assunto:

“Na redação anterior do dispositivo, o legislador não especificava os meios de execução do delito; porém, com a edição da Lei 10.803, de 11 de dezembro de 2003, passa a fazê-lo, ao estabelecer que a redução à condição análoga de escravo pode ser mediante a submissão a trabalhos escravos forçados ou a restrição, por qualquer meio, de sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.”

É importante ressaltar que o Direito Penal é considerado o “ultimo ratio” do Direito, pois lida com a restrição da liberdade. Um exemplo que ilustra essa questão é a absolvição na apelação do processo 0800532-09.2019.4.05.8403<sup>3</sup>, julgada no TRF5. Mesmo em uma situação em que a legislação trabalhista foi infringida — com trabalhadores dormindo em condições precárias no ambiente de trabalho e obrigados a comprar os alimentos vendidos pelo empregador, sem instalações sanitárias adequadas, dormindo no trabalho (sem retorno à residência) — o crime tipificado no art. 149 do Código Penal não foi reconhecido devido à ausência de dolo, resultando na absolvição do réu.

Além disso, a criminalização da prática e suas alterações ao longo do tempo não afastaram o problema. Somente em agosto de 2024 o número de resgatados foi de 593 pessoas no país conforme dados do Ministério do Trabalho referente a Operação Resgate IV, incluindo como mão de obra desde crianças até uma idosa de 94 anos (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2024, on-line). Portanto, o “medo da punição penal” não é efetivo no afastamento da prática como será demonstrado abaixo.

### **1.3. O CENÁRIO DO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO BRASIL**

O flagelo da escravidão e do trabalho análogo ao de escravo é uma problemática de dimensão global, remontando a séculos. No início do século XX, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a *Convenção sobre a Escravidão*, em 1926. Posteriormente, em

---

<sup>3</sup> TRF5. Apelação Criminal 0800532-09.2019.4.05.8403, Relator Desembargador Federal Frederico Wildson Da Silva Dantas, 7ª Turma, julgamento em 07/02/2023.

1956, a OIT aprovou a *Convenção Suplementar Relativa à Abolição da Escravidão, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravidão* (MOREIRA, 2021, p. 79-83).

Conforme já abordado, a prática da escravização é criminalizada no Brasil desde o século XIX. Independentemente da tipificação penal, um avanço significativo foi alcançado quando o país aderiu às convenções internacionais sobre o tema. Em 1º de junho de 1966, por meio do Decreto nº 58.563/1966, o Brasil formalizou sua adesão às convenções da OIT mencionadas anteriormente. Além das normas da OIT recepcionadas, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), em seu Artigo 6º, prevê a proibição da escravidão e da servidão. O Brasil tornou-se signatário do referido tratado por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Com todos esses decretos que recepcionaram as convenções internacionais, o país incorporou ao seu ordenamento jurídico um conjunto normativo com as definições pertinentes sobre o que se considera trabalho escravo e análogo ao de escravo, assumindo o compromisso de combater veementemente tais práticas.

Apesar da criminalização, e mesmo com a definição legal da prática no ordenamento jurídico, a exploração do trabalho análogo ao de escravo continua a ocorrer no país. Um dos fatores que incentivam a persistência dessa prática é o baixo valor das multas aplicadas. Uma operação do Ministério do Trabalho e Emprego realizada em 2001, na qual foram encontrados 42 trabalhadores em condições precárias de higiene e segurança, sem registro formal de trabalho e alimentando-se da carne de bois encontrados mortos no pasto. Na referida fazenda, localizada no interior do Pará, a condenação foi de apenas R\$ 100 mil (aproximadamente R\$ 2 mil por trabalhador) (MOREIRA FILHO, 2020, p. 436).

Considerando o valor total das multas aplicadas entre 1995 — ano em que o Governo Federal criou os Grupos Móveis de Fiscalização do Trabalho Escravo — e o final de 2023, foram resgatados 63.516 trabalhadores de condições análogas ao de escravo, conforme dados oficiais do Portal de Inspeção do Trabalho. Isso resulta em uma multa média de R\$ 2.301,73 por trabalhador resgatado<sup>4</sup>.

Analisando na mesma base de dados apenas os números de 2023, constata-se que 3.240 trabalhadores foram resgatados, com um total de verbas rescisórias de R\$ 13.327.242,54, resultando em um valor médio de R\$ 4.113,35 por trabalhador. Essas estatísticas demonstram que, embora existam punições previstas no Direito Penal, as multas trabalhistas aplicadas são

---

<sup>4</sup> Dados retirados do “Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil” – Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Para se chegar no número de 63.516 pessoas resgatas em condições análogas à de escravo e que a verba rescisória foi de R\$ 146.196.587,83, deve-se selecionar no site a opção “Trabalho Escravo”, selecionar no filtro “Trabalhador Escravo” a opção “Trabalhador Escravo Encontrado” e nos demais filtros selecionar as opções “Todas as Situações” e “Todos os Anos”.

insuficientes para dissuadir a prática, funcionando, muitas vezes, como um incentivo à escravidão, especialmente no setor rural. Por fim, os dados do Portal de Inspeção do Trabalho indicam que, dos 3.240 trabalhadores libertados em 2023, 2.848 eram trabalhadores rurais.

Ainda que as recentes multas aplicadas em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) melhorem a situação, somando-se às penalidades individuais, os valores continuam a ser um estímulo à prática criminosa, pois o empregador análogo ao escravocrata tem a chance de não ser denunciado.

Em um caso recente, noticiado pela Agência Brasil, 207 trabalhadores em condições degradantes foram resgatados em fevereiro de 2023 na Serra Gaúcha, especificamente em Bento Gonçalves. Atraídos pela promessa de salários de R\$ 3.000,00 mensais, eles relataram atrasos nos pagamentos, violência física, longas jornadas e oferta de alimentos estragados. Além disso, foram coagidos a permanecer no alojamento sob pena de pagar multa por quebra de contrato. A Polícia Federal prendeu um empresário baiano responsável pela empresa, que foi encaminhado ao presídio de Bento Gonçalves. A denúncia só chegou às autoridades devido à fuga de três trabalhadores que conseguiram escapar e realizar a denúncia em Caxias do Sul (RS) (PONTES 2023, on-line).

O Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e as vinícolas Aurora, Garibaldi e Salton estabeleceu uma multa de R\$ 7 milhões, sendo R\$ 5 milhões por danos morais coletivos e R\$ 2 milhões por danos individuais. O valor médio de multa individual por trabalhador foi de R\$ 9.661,84, enquanto o dano moral coletivo, revertido para entidades, fundos ou projetos, foi de R\$ 24.154,59, totalizando uma multa média por trabalhador de R\$ 33.816,43.

Importante destacar que o caso só foi descoberto porque três trabalhadores conseguiram fugir, e não há como estimar quantos outros permanecem nessas condições no Brasil.

Há casos de reincidência tão chocantes que são analisados por órgãos internacionais. A Comissão Internacional de Juristas (CIJ) é uma organização não governamental dedicada à promoção da compreensão e da observância do Estado de Direito, bem como à proteção jurídica dos direitos humanos em nível global. Sediada em Genebra, Suíça, a CIJ detém o status de observador junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, à UNESCO, ao Conselho da Europa e à União Africana, além de manter relações com a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Em seu livro publicado em 2011, intitulado *Acesso à Justiça: Violações de Direitos Humanos por Empresas*, a CIJ relatou um caso de reincidência que destaca a necessidade de

uma legislação que permita a expropriação de propriedades envolvidas na utilização de mão de obra análoga à de escravo. No caso concreto em questão, nas fazendas da Destilaria Araguaia (antiga Gameleira), localizadas no município de Confresa, Mato Grosso, foram flagrados 1.406 trabalhadores em condições análogas ao de escravo. As inspeções constataram 76 pessoas em 2001, 272 em 2003, 1.003 em 2005 e 55 em 2009 (VIEIRA e al., 2011, p. 68-69). Apesar de a empresa ter sido autuada por essa prática ilícita em quatro ocasiões distintas ao longo de um período de 10 anos, empregando mais de 1.400 trabalhadores em condições degradantes, ela continuou a operar normalmente, evidenciando a ineficácia das penalidades aplicadas e a urgência de medidas mais severas que desencoragem a prática devido ao risco de perda do capital (fazenda, tecelagem, etc).

Portanto, infelizmente, as baixas penalidades financeiras somadas a chance de nem ser descoberta a prática do trabalho análogo ao de escravo funcionam como incentivo à prática. O Estado brasileiro, necessitando de uma resposta ao problema, alterou o art. 243 da Constituição Federal como será abordado nos próximos tópicos.

## **2. O DIREITO À PROPRIEDADE E O ART. 243 DA CF**

### **2.1 RESTRIÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE**

Como esclarece Virgílio Afonso da Silva, no título dos direitos fundamentais, o direito de propriedade é um dos direitos mencionados no *caput* do art. 5º e tem a sua garantia detalhada nos incisos XXII a XXXI desse mesmo artigo. (V. A. SILVA, 2021, p. 220).

Ainda que o direito de propriedade assegure ao titular a faculdade de uso, disposição, alienação e fruição do bem, tal prerrogativa não é absoluta, como pontua Daniel Sena (SENA 2021, p. 97). As restrições a esse direito estão delineadas no próprio texto constitucional. Assim, embora o art. 5º assegure o direito de propriedade, encontram-se em outras disposições constitucionais exemplos de limitações ao seu exercício. Cita-se, a título ilustrativo, o art. 182, § 2º, que impõe a função social como condição para o direito de propriedade urbana, exigindo o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo plano diretor. De forma semelhante, o art. 186 estabelece os requisitos para o atendimento da função social da propriedade rural, detalhando critérios específicos nos incisos I a IV.

Celso Ribeiro de Bastos pontua, sobre a função social da propriedade, que ela nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na trilha normal (BASTOS, 2010, p. 325).



Dessa forma, o direito de propriedade, no ordenamento jurídico brasileiro, não é absoluto e está sujeito a balizas impostas pela Constituição, visando, por exemplo, ao atendimento de interesses sociais e coletivos.

Quanto à prevalência do interesse coletivo sobre o direito de propriedade, as sanções mais gravosas que podem ser aplicadas a um proprietário de imóvel que não observe a função social são a desapropriação e a expropriação.

Iniciando pela desapropriação, como bem pontua a autora Irene Patrícia Nohara (NOHARA, 2024, p. 710):

Desapropriação é um instituto de direito público que se consubstancia em procedimento mediante o qual o Poder Público (União, Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios) ou o delegatário, quando autorizado por lei ou contrato, visa alcançar a transferência compulsória da propriedade de outrem, fundado em declaração de necessidade/utilidade pública ou interesse social, mediante o pagamento de justa indenização. (Grifos nossos)

Uma eventual desapropriação poderá ser “amigável”(administrativa) ou, no caso de não haver acordo, por via judicial, porém, em ambos os casos, o proprietário do bem imóvel que está sendo desapropriado recebe uma indenização. Essa indenização deverá ser justa, inclusive sobre esse valor justo pode-se dizer que esse montante financeiro é de extrema importância. Nas palavras de Thiago Marrara e Luciano Ferraz (MARRARA e FERRAZ, 2014, n.p.):

[...] o ponto essencial para se reconhecer a justeza da indenização é a ausência de perdas no patrimônio econômico do proprietário tingido pela medida interventiva. O patrimônio do expropriado deve continuar indene, de sorte que se quiser adquirir bens com idênticas características ao desapropriado, conseguirá fazê-lo.

Além da desapropriação, existe a expropriação, conforme expõe Maria Sylvia Zanella di Pietro (PIETRO, 2023, p. 198), que representa uma modalidade de perda de propriedade sem direito à indenização:

Prevista no artigo 243, que trata da expropriação de glebas de terras em que forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou em que haja a exploração de trabalho escravo na forma da lei, hipóteses em que o expropriado não faz jus a qualquer tipo de indenização, além de ficar sujeito às sanções previstas em lei.

A expropriação, portanto, permite o confisco da propriedade. Como bem define Marçal Justen Filho (FILHO, 2024, p. 382), não é toda desapropriação que se permite o confisco:

Desapropriação não autoriza confisco, hipótese admitida no direito brasileiro apenas em situação de perda de bem resultado de atividade criminosa.

Dessa forma, embora o direito de propriedade seja garantido pelo art. 5º da Constituição Federal, ele não é absoluto. A propriedade pode ser objeto de desapropriação mediante indenização ou de expropriação, observando-se, em cada caso, as exigências constitucionais e legais que visam à prevalência do interesse coletivo e da função social da propriedade, sempre respeitando o princípio da legalidade, tendo ocorrido um procedimento administrativo ou judicial com contraditório e ampla defesa.

## 2.2 VERSÃO ORIGINAL DO ARTIGO 243 DA CF

Como define o Ministro Gilmar Mendes, “a Constituição previu, originalmente, que as glebas onde fossem localizadas culturas de plantas psicotrópicas seriam imediatamente expropriadas, sem qualquer indenização ao proprietário. Tratava-se, portanto, de norma estabelecendo o confisco das terras utilizadas com essa finalidade” (MENDES e BRANCO, 2021, p. 164).

O texto constitucional de 1988 previa a expropriação, no artigo 243 e no parágrafo único, a expropriação de terras na situação de produção de plantas psicotrópicas nos seguintes termos:

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

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

Desse modo, o constituinte originário estabeleceu uma penalidade administrativa financeira sobre o bem de capital (como as glebas de terras) utilizadas na produção de plantas psicotrópicas, além de determinar a expropriação de bens econômicos apreendidos no tráfico, tais como veículos, dinheiro e outros bens relacionados, sem nenhum direito à indenização.

Observa-se, contudo, que o dispositivo constitucional criou a possibilidade de expropriação quando se atentar contra a saúde pública<sup>5</sup>, porém não se aplicou a possibilidade de sanção sobre os bens utilizados<sup>6</sup> no caso do trabalho análogo ao de escravo. Nessa situação, o bem jurídico tutelado é a liberdade individual (o *status libertatis*) (BITENCOURT, 2024, 296), no qual se fere a dignidade da pessoa humana, cuja violação compromete a dignidade da pessoa humana, convertendo o indivíduo em objeto ou coisa (“*res*”)

Nesse sentido, a redação original da Constituição Federal demonstra maior rigor em penalidades patrimoniais em crimes contra a saúde pública em relação a crimes que atentam contra a dignidade humana.

Com o objetivo de corrigir essa lacuna legislativa, em respeito ao Princípio da Dignidade da pessoa humana e no intuito de combater a exploração de trabalho escravo, foi editada a Emenda Constitucional 81, de 5 de junho de 2014, prevendo a expropriação do imóvel como punição (MORAES, 2024, p. 18).

### **3. A EMENDA CONSTITUCIONAL 81/2014**

Como demonstrado, o Brasil permitiu legalmente a utilização da mão de obra escrava oriunda do tráfico intercontinental de pessoas de forma legal até o ano de 1888. Se a história do Brasil fosse um livro e cada ano uma página, esse livro, na edição 2024, das 524 páginas teriam 388 de escravidão permitida para parte de sua população, o que corresponde a quase 75% da nossa história desde o “Descobrimento em 1500”.

As penalidades previstas no Código Penal e nas legislações trabalhistas, até os dias atuais, não se mostram suficientes para afastar a tentação de submeter pessoas a condições sub-humanas, motivadas pela ganância e pela perversidade daqueles que se beneficiam de tal prática. Se antes da Lei Áurea o trabalhador era preso em razão de castigos físicos, atualmente é retido pela humilhação, por condições degradantes de labor, por excesso de jornada, pela precarização total do trabalho (DAMIÃO e OLIVEIRA, 2013, p. 6).

É imprescindível lembrar da história do país que, como apontam Silva e Silva, o Brasil foi o último país do mundo a abolir formalmente a escravidão, e, como os demais, o fez não por amor e respeito à dignidade humana e sim devido a razões econômicas (SILVA e SILVA, 2016, p. 70). Observando o passado, percebe-se que a exclusão da legalidade da escravidão

---

<sup>5</sup> Conforme definição do STJ no Informativo nº 541 de 11/06/1914 o objeto jurídico tutelado pela norma em comento é a saúde pública.

<sup>6</sup> Terras e maquinários de fazendas assim como imóveis e equipamentos utilizados em tecelagens que também utilizam mão de obra análoga à de escravo.

ocorreu apenas mediante pressão econômica, e, da mesma forma, a abolição do trabalho análogo ao de escravo atualmente praticado poderá se dar, provavelmente, por uma pressão de ordem econômica.

Diante desse contexto, após a promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se no Congresso Nacional a discussão acerca da expropriação de bens imóveis onde se verifique a exploração de trabalho escravo, bem como da apreensão de bens econômicos associados da exploração de trabalho escravo, visando combater de forma mais eficaz tais violações aos direitos fundamentais. Dessa discussão, no ano de 2001, surgiu a PEC 481/2001 que resultou na Emenda Constitucional nº 81/2014, conhecida como a PEC do Trabalho Escravo.

O Ministro Alexandre de Moraes escreveu sobre o assunto conforme abaixo (MORAES, 2024, p. 18):

Em respeito ao Princípio da Dignidade da pessoa humana e no intuito de combater a exploração de trabalho escravo, foi editada a Emenda Constitucional 81, de 5 de junho de 2014, prevendo a expropriação do imóvel como punição.

Dessa forma, as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde for localizada 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.

Observe-se, ainda, que todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Relevante ressaltar que, entre a proposição da emenda e sua efetivação, transcorreram mais de dez anos de intensos debates no Legislativo, enfrentando forte resistência da chamada "Bancada Ruralista". Rute Mikaele Pacheco da Silva e Adriano Nascimento da Silva (SILVA e SILVA, 2016, p.88) mencionam sobre o assunto:

Mesmo assim, a EC 81/2014 demorou mais de uma década para ser aprovada e foi sob forte resistência da chamada Bancada Ruralista, que conseguiu modificar seu texto original para criar o que é conhecido vulgarmente como uma "brecha na lei". A referida emenda modificou o art. 243 da Constituição Federal, que passou a ter 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. (Grifos nossos)

O termo “na forma da lei” não foi inserido casualmente no texto constitucional. Com essa expressão, o art. 243 passou a ser uma norma de eficácia limitada. As normas de eficácia limitada caracterizam-se por não conterem, em sua redação original, normatividade suficiente para possibilitar sua aplicação imediata. Nesse sentido, o constituinte transferiu ao legislador ordinário a incumbência de complementar a regulamentação dessas disposições, cujos preceitos estão delineados apenas de maneira preliminar, o que impede a aplicação do dispositivo sem uma lei infraconstitucional.

Desse modo, a expropriação de terras onde são encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e a apreensão de valores econômicos associados ao tráfico de drogas foram reguladas pela Lei nº 11.343/2006 (conhecida como "Lei de Drogas"). No entanto, até o presente momento, não existe uma legislação específica que normatize a expropriação de terras e a apreensão de bens de valor econômico nos casos de exploração de trabalho escravo, o que limita a efetividade da Emenda Constitucional nº 81/2014 em combater essa prática.

Ademais, a ausência de uma lei complementar que regulamente o texto constitucional configura um impedimento para a aplicação de sanções de expropriações, conforme entendimento jurisprudencial. No Recurso Ordinário no TRT da 2ª Região, nº 1000107-62.2023.5.02.0447<sup>7</sup>, presidido pela Exma. Desembargadora Sônia Maria Forster do Amaral, foi mantida a condenação por trabalho análogo ao de escravo dos empregados, que enfrentavam diversas ilegalidades no ambiente de trabalho (como jornadas exaustivas, retenção de carteira de trabalho e ausência de informação sobre descontos aplicados). Por outro lado, a aplicação da expropriação não foi viabilizada devido à ausência de regulamentação específica, conforme razões expostas a seguir:

Contudo, por duas razões não há de ser aplicado ao caso em comento o dispositivo constitucional em referência.

---

<sup>7</sup> TRT-2: Recurso Ordinário 1000107-62.2023.5.02.0447, Relatora Desembargadora Sônia Maria Forster Do Amaral, 02ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região, julgado em 17 de abril de 2024.

De início, não estamos diante de trabalho escravo. Como visto alhures, trabalho escravo é diverso de trabalho em condições análogas à de escravo. E o caso se refere à segunda hipótese.

E ainda que assim não fosse, filio-me à corrente de que o preceito constitucional em questão é norma de eficácia limitada, dependendo de lei que a regulamente.

Dessa forma, se vê que não houve aplicação da punição de expropriação devido à ausência de lei regulatória, mesmo dez anos após a aprovação do texto constitucional.

Portanto há um problema gravíssimo no Brasil de trabalhadores submetidos à condições análogas ao de escravo na qual a penalidade de expropriação, aprovada em uma PEC, não é aplicada devido à ausência de lei regulatória há dez anos.

Para forçar a regulação do art. 243, dado o silêncio do Legislativo, a Defensoria Pública da União impetrou o remédio constitucional Mandado de Injunção, o MI 7440 em setembro de 2023 como descrito no próximo tópico.

#### **4. MEDIDAS PARA EFETIVIDADE DO ART. 243 DA CF**

##### **4.1 O MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 7.440 E A CORTE CONSTITUCIONAL**

Conforme o Art. 5º, LXXI, da Constituição Federal, o mandado de injunção é cabível quando a ausência de norma regulamentadora inviabiliza o exercício de direitos e liberdades constitucionais. O Ministro Gilmar Mendes o define como instrumento do processo constitucional voltado para a defesa de direitos subjetivos em face de omissão do legislador (MENDES e BRANCO, 2021, p. 220).

Diante da omissão legislativa na regulamentação do art. 243 da CF, a Defensoria Pública da União (DPU) impetrou o Mandado de Injunção nº 7.440/DF no STF em março de 2023 (O MI ficou sob a relatoria do Ministro Luiz Fux). O relatório do voto do Ministro Fux revelou a oposição do Senado Federal, da Procuradoria-Geral da República (PGR) e da Câmara dos Deputados ao pleito. A Câmara, inclusive, argumentou, entre outras razões, a tramitação do PL 1102/2023 como justificativa para a inexistência de inércia legislativa sobre o tema.

Em decisão monocrática proferida em 06/09/2024, o Ministro Luiz Fux negou seguimento ao mandado ao que julgou manifesta inadmissibilidade. Em seu voto, o Ministro refutou a tese de omissão legislativa, citando três projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (incluindo o PL 1102/2023). O Agravo Regimental subsequente foi desprovido, com

apenas quatro Ministros votando favoravelmente ao Mandado de Injunção. Dessa forma, a via judicial para a regulação do art. 243 da Constituição, pelo menos por enquanto, não é um caminho viável.

#### **4.2 O PROJETO DE LEI 1102/2023 E A REGULAMENTAÇÃO DO ART. 243 DA CF**

A imposição de penalidades sobre propriedades urbanas e rurais envolvidas na exploração de trabalho análogo ao de escravo enfrenta, infelizmente, intensa resistência política, em especial devido à influência da bancada ruralista no Congresso Nacional e no Senado. Por razões econômicas, conforme já exposto, a Emenda Constitucional nº 81/2014 teve sua eficácia limitada, inviabilizando sua aplicação imediata. Por essa razão, até o presente momento, a regulamentação necessária permanece pendente, apesar do elevado número de trabalhadores resgatados em condições análogas ao de escravo nos últimos anos.

No momento, tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal projetos que visam regulamentar o referido artigo da Constituição Federal, como mencionado na justificativa da inadmissibilidade do MI 7.440/DF. Entre eles, destaca-se o PL nº 1102/2023, de autoria da Deputada Reginete Bispo, cujos pontos positivos e aspectos a serem aprimorados serão analisados a seguir.

#### **4.3 CRÍTICAS AO PL 1102/2023 E SEU STATUS NO LEGISLATIVO**

O PL nº 1102/2023 apresenta pontos extremamente positivos assim como pontos desfavoráveis que podem gerar obstáculos ao cumprimento do objetivo da lei.

Iniciando pelos pontos positivos, o PL foi assertivo no art. 2º ao especificar as situações em que um trabalhador é considerado submetido a condições análoga à de escravo conforme abaixo:

Art. 2º. Para fins desta Lei, considera-se em condição análoga à de escravo o trabalhador submetido, de forma isolada ou conjuntamente, a:

I - trabalho forçado;

II - jornada exaustiva;

III - condição degradante de trabalho;

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; ou

V - retenção no local de trabalho em razão de:

- a) cerceamento do uso de qualquer meio de transporte; b) manutenção de vigilância ostensiva; ou
- c) apoderamento de documentos ou objetos pessoais.

No art. 3º, o projeto de lei detalha cada uma dessas situações, reduzindo a possibilidade de lacunas que poderiam ser exploradas como teses defensivas por utilizadores de trabalhos em situações análogas ao de escravo. Um exemplo está no inciso III, que define condição degradante de trabalho como "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".

Outro ponto positivo do PL que merece destaque está no texto do art. 9º, que estabelece a responsabilidade solidária dos demais integrantes da cadeia produtiva. Esses podem ser declarados corresponsáveis pelo pagamento, na medida de sua participação, das condenações indenizatórias individuais e coletivas determinadas judicialmente, ampliando a responsabilização dos envolvidos e prevenindo práticas de terceirização exploratória.

Sobre os pontos controversos, durante a análise foram identificados dois pontos que podem gerar dificuldades para a efetiva expropriação de bens, caso o projeto seja aprovado. O primeiro ponto diz respeito à ausência de um bloqueio imediato para a transferência de imóveis, conforme disposto no art. 1º e seus parágrafos:

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 declaratória da condição de trabalho escravo, proferida pela Justiça do Trabalho, em que houver identificação de exploração do trabalho em condições análogas à de escravo.

§ 2º São nulos os negócios de transmissão onerosa ou gratuita da propriedade de que trata o caput deste artigo e dos bens que nela se encontrarem, se praticados após a fiscalização que identificar indícios ou efetivamente constatar trabalho análogo ao de escravo<sup>3</sup> de que trata o § 1º deste artigo.

Embora o § 2º do art. 1º declare nulos os negócios de transmissão da propriedade na qual se verifique a exploração de trabalho escravo, para evitar estratégias defensivas que dificultem a expropriação, o projeto poderia prever o registro imediato na matrícula do imóvel



quanto à impossibilidade de transferência. Essa medida evitaria que um terceiro de boa-fé adquirisse o bem entre a descoberta da exploração e o final do processo judicial, garantindo maior eficácia na aplicação da norma.

Outro ponto crítico refere-se à exclusão dos imóveis alugados ou arrendados, conforme redação do art. 7º:

Art. 7º 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, comprovadamente:

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

II – 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.

Considerando a possibilidade de que agentes econômicos possam submeter trabalhadores a condições análogas ao de escravo, tais pessoas seriam igualmente capazes de estruturar uma simulação de locação do imóvel. Esse artifício pode criar um obstáculo legal ao confisco, sobretudo se forem utilizadas estruturas empresariais complexas para ocultar a relação entre o proprietário e o explorador.

Referente ao art. 9º, a redação poderia melhor delimitar a responsabilidade dos contratantes de empresas terceirizadas para assegurar a eficácia do artigo. A ausência de parâmetros específicos para essa responsabilização solidária pode dificultar a responsabilização das empresas que se beneficiam, direta ou indiretamente, do trabalho análogo ao de escravo, prejudicando a amplitude e a efetividade da norma.

Por fim, o Projeto de Lei nº 1.102/2023 encontra-se aguardando a constituição de uma Comissão Temporária pela Mesa Diretora, assim como os Projetos de Lei nº 777/2023 e o 5.016/2005 que tratam do mesmo tema. Enquanto não houver conscientização da população brasileira para exigir dos parlamentares a regulamentação do artigo 243 da Constituição Federal, a expropriação de imóveis envolvidos em atividades análogas ao de escravo continuará a não ser aplicada no país.

## CONCLUSÃO

Considerando os valores das multas atualmente aplicadas a empregadores que utilizam mão de obra em condições análogas ao de escravo as dificuldades na aplicação efetiva da lei penal aos beneficiários dessa abominável prática, o Brasil tende a continuar testemunhando nos noticiários casos de trabalhadores libertos em situações degradantes. Uma das soluções propostas para mitigar essa realidade é a regulamentação do art. 243 da Constituição Federal, que dispõe sobre a expropriação de propriedades onde se verifica a exploração de trabalho análogo ao de escravo, devido a desestimulação financeira à utilização da prática torpe.

Entre os projetos de lei que aguardam análise e votação no Legislativo, destaca-se o Projeto de Lei nº 1102/2023. A análise do referido projeto revela que sua regulamentação visa suprir a lacuna legislativa existente desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 81/2014, que originou o art. 243 da Constituição. A regulamentação desse dispositivo constitucional é imprescindível para assegurar a eficácia das sanções aplicáveis a práticas de trabalho degradantes, oferecendo um mecanismo de dissuasão econômica aos empregadores que ainda recorrem a essa forma de exploração. Nesse contexto, o projeto estabelece parâmetros objetivos, como a definição precisa do que configura trabalho escravo contemporâneo e a responsabilização de toda a cadeia produtiva, medidas que fortalecem a proteção aos direitos humanos no Brasil e reafirmam o compromisso do país com a erradicação de práticas análogas ao de escravo.

Todavia, apesar de seus méritos, o projeto apresenta certas fragilidades que podem comprometer sua plena eficácia. A exigência de trânsito em julgado para a execução da expropriação, sem a previsão de mecanismos expressos de bloqueio preventivo de imóveis, pode facilitar a alienação dos bens antes da finalização do processo. Ademais, a exclusão de propriedades alugadas da expropriação, salvo nos casos de dolo comprovado do proprietário, cria brechas para a evasão de responsabilidade e a perpetuação da exploração.

Idealmente, a aprovação do projeto deveria vir acompanhada de ajustes que assegurem a efetividade das sanções e eliminem oportunidades de simulação ou omissão por parte dos responsáveis. Assim, garantir-se-ia que o direito à dignidade humana e a função social da propriedade prevaleçam sobre interesses particulares. Infelizmente, a falta de interesse político em aprovar uma regulamentação eficaz para o art. 243 da Constituição Federal pode resultar na perpetuação de casos semelhantes ao da Destilaria Araguaia, destacando a urgência de avanços legislativos para que o Brasil enfrente essa prática com maior rigor e justiça social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª edição, revista e atualizada por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

BRASIL, TRF5. **Acórdão Apelação Criminal 0800532-09.2019.4.05.8403**, Relator Desembargador Federal Frederico Wildson Da Silva Dantas, 7ª Turma, julgamento em 07/02/2023.

BRASIL, TRT-2: **Acórdão Recurso Ordinário 1000107-62.2023.5.02.0447**, Relatora Desembargadora Sônia Maria Forster Do Amaral, 02ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região, julgamento em 17 de abril de 2024.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal - volume 3 - parte especial**. 20. ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024.

DAMIÃO, Danielle Riegermann Ramos, e Lourival José de OLIVEIRA. “**Da Inconstitucionalidade Do Trabalho Análogo Ao De Escravo E A Possibilidade De Expropriação De Terras Privadas: Uma Garantia Que O Estado Deve Sustentar.**” III Seminário Internacional NETPDH, 2013.Franca: UNESP 2013. p. 1-12.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 15th ed. E-book. p.382. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024.Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em 27 set. 2025.

GOMES, Laurentino. **Escravidão, do primeiro leilão de cativos até a morte de Zumbi dos Palmares. Vol. 1**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2019.

MÁXIMO, Wellton. **Direitos Humanos: Brasil resgatou 3,1 mil trabalhadores escravizados em 2023**. Agência Brasil. Publicado em 03 de Janeiro de 2024. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-01/brasil-resgatou-3-1-mil-trabalhadores-escravizados-em-2023>. Acesso em 29 de set. 2025.

MARRARA, Thiago, e Luciano FERRAZ. **Tratado de direito administrativo [livro eletrônico] - direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**. Coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

MENDES, Gilmar Ferreira, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **SÉRIE IDP - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 16th ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978655593952/>. Acesso em 27 set. 2025.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Sem autor disponibilizado. **593 trabalhadores são resgatados em condições análogas à escravidão na maior operação da história do Brasil - Operação Resgate IV ocorreu entre 19 de julho e 28 de agosto, em 15 estados e no Distrito Federal**. Publicado em 28 de Agosto de 2024. Disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Agosto/593-trabalhadores-sao-resgatados-em-condicoes-analogas-a-escravidao-na-maior-operacao-da-historia-do-brasil>. Acesso em 11 de set. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40th ed. E-book. p.I. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2024 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em 27 set. 2025.

MOREIRA, António José. **ESCRAVIDÃO DIGNIDADE TRABALHO**. 2ª ed. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2021.

MOREIRA FILHO, Guaracy. **Código Penal Comentado**. 10 ed. São Paulo: Rideel, 2020

MTE, MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO MTE resgata 3.190 trabalhadores de condições análogas à escravidão em 2023**. Publicado em 10 de Jan. de

2024. Disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/janeiro/mte-resgata-3-190-trabalhadores-de-condicoes-analogas-a-escravidao-em-2023>. Acesso em 27 set. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. 13th ed. Rio de Janeiro, Editora Atlas, 2024. E-book.p.710. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775934/>. Acesso em: 26 set. 2025.

NOGUEIRA, André. **Aventuras na História Além do tronco: 10 métodos atrozados utilizados nos engenhos escravistas**. Publicado em 23 de Maio de 2020. Disponível em <https://aventurasnahistoria.com.br/noticias/reportagem/alem-do-tronco-10-metodos-atrozados-utilizados-nos-engenhos-escravistas.phtml>. Acesso em 29 set. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 36th ed. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2023 E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 27 set. 2025.

PONTES, Felipe. 2023. Agência Brasil. **Vinícolas devem pagar R\$ 7 milhões por caso de trabalho escravo no RS. Uma parte é por danos morais coletivos e outra, individuais**. Publicado em 10 de Março de 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-03/vinicolas-devem-pagar-r-7-milhoes-por-caso-de-trabalho-escravo-no-rs#:~:text=Justiça-Vinícolas%20devem%20pagar%20R%24%207%20milhões%20por,de%20trabalho%20escravo%20no%20RS>. Acesso em 13 de set. 2025.

PRADO, Luiz Regis. **Tratado de Direito Penal Brasileiro, Volume II: parte especial: arts. 122 ao 183: Crimes Contra a Vida: Crimes Contra a Liberdade Individual: Crimes Contra o Patrimônio**. 2ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SENA, Daniel. **Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Editora Rideel Fix, 2021

SILVA, Rute Mikaele Pacheco da, e SILVA, Adriano Nascimento. “**O trabalho escravo no Brasil e a Emenda Constitucional No 81/2014**.” Cadernos de Direito, edição jul.-dez. 2016, pp. 69-98 Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Cad-Dir\\_n.31\\_05.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-Dir_n.31_05.pdf). Acesso em 13 set. 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed., 1 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

VIEIRA, Oscar Vihena, e et al. **Acesso à Justiça: violações de Direitos Humanos por Empresas**. Genebra: Comissão Internacional de Juristas, 2011.