

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

IZABELLE RHAISSA FURTADO MOREIRA

EXPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS, CRIADOUROS DE *Aedes Aegypti*, POR VIOLAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma nova proposta de emenda à Constituição.

São Luís
2016

IZABELLE RHAISSA FURTADO MOREIRA

**EXPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS, CRIADOUROS DE *Aedes Aegypti*, POR
VIOLAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma nova proposta de emenda
à Constituição.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Anamaria Sousa Silva

São Luís

2016

Moreira, Isabelle Rhaissa Furtado

Expropriação de imóveis, criadouros de *Aedes Aegypti*, por violação da função social da propriedade: uma nova proposta de emenda à Constituição/Isabelle Rhaissa Furtado Moreira. – 2016.

112 f.

Orientador(a): Anamaria Sousa Silva.

Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. *Aedes Aegypti*. 2. Controle Epidemiológico. 3. Expropriação. 4. Propriedade. 5. Saúde. I. Silva, Anamaria Sousa. II. Título.

IZABELLE RHAISSA FURTADO MOREIRA

**EXPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS, CRIADOUROS DE *Aedes Aegypti*, POR
VIOLAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: uma nova proposta de emenda
à Constituição.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Anamaria Sousa Silva (Orientadora)

Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

À minha família, abrigo seguro no qual encontro refúgio.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por cuja misericórdia eu vivo e respiro, e a quem atribuo ter sido possível a elaboração deste trabalho.

A Jesus Cristo, Senhor da minha vida.

Aos meus pais, Marcelo e Katchelyne, e à Marcela Furtado Moreira, a quem me ligo por laços além da consanguinidade.

Aos avós, primos, tios, padrasto e madrasta, colegas diletos, amigos do peito, irmãos da fé.

À Defensoria Pública do Estado do Maranhão, pela dedicação com que zela pela causa dos oprimidos, e ao Escritório RSM, berço de amizade e aprendizado diário.

À Anamaria Sousa Silva, estimada professora e orientadora que tão prontamente aceitou auxiliar-me nesta causa.

A todos que um dia cruzaram a minha vida.

Aos dias, que anunciam a Glória do Altíssimo, pelas oportunidades diárias.

“Bem-aventurado o homem que acha sabedoria, e o homem que adquire conhecimento;

Porque é melhor a sua mercadoria do que artigos de prata, e maior o seu lucro que o ouro mais fino.

Mais preciosa é do que os rubis, e tudo o que mais possas desejar não se pode comparar a ela.”

RESUMO

O combate ao mosquito *Aedes Aegypti* é tema em voga, posto nos dias atuais como verdadeiro desafio imposto às autoridades governamentais e sanitárias, pelo qual o Direito tem o dever de oferecer contribuições aptas a solucionar ou minimizar os problemas daí advindos. O efetivo controle epidemiológico do mosquito *Aedes Aegypti*, ultrapassadas as sanções administrativas previstas na legislação ordinária, em último caso, encontra óbice no malferido direito de propriedade, razão pela qual se defende uma alteração na Constituição Federal, voltada a incluir, nas hipóteses previstas de expropriação, além das discriminadas no art. 243 da Carta Republicana, o confisco de propriedades abandonadas, sem destinação ou fechadas, que sirvam como verdadeiros criadouros aptos à proliferação de vetores de doenças.

Palavras-chave: *Aedes Aegypti*. Controle epidemiológico. Expropriação. Propriedade. Saúde.

ABSTRACT

The fight against *Aedes Aegypti* gnat is a theme in vogue, established nowadays as a true challenge imposed to government and sanitary authorities, for what the Law has the duty to offer contributions able to solve or minimize the problems coming from that. The effective control of epidemiological *Aedes Aegypti* gnat, overtaken the administrative penalties in ordinary legislation, finds obstacle in the infringed right of property, which is why is been sustained a change in the Federal Constitution, pointing to include, among the causes of expropriation, an addition to what is listed in article 243 of the Republic Letter, what is the confiscation of abandoned, without destination or closed properties, that works as truly breeding places suitable for the proliferation of disease vectors.

Keywords: *Aedes Aegypti*. Epidemiological control. Expropriation. Property. Health.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sintomas da dengue	18
Figura 2	Sintomas do zika vírus	18
Figura 3	Sintomas da chikungunya.....	19
Figura 4	Os gastos com a dengue	20

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- CCJ - Comissão de Constituição e Justiça
- OMS - Organização Mundial da Saúde
- PEC - Proposta de Emenda à Constituição
- STJ - Superior Tribunal de Justiça
- SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O DIREITO À SAÚDE E A CRISE EPIDEMIOLÓGICA NO BRASIL	13
2.1	A previsão constitucional do direito à saúde	13
2.2	A crise de saúde no Brasil: dengue, chikungunya, zika vírus	17
2.3	As políticas públicas utilizadas no combate do mosquito <i>Aedes Aegypti</i>	20
2.4	Dos crimes contra a saúde pública previstos na legislação nacional	21
3	O DIREITO À PROPRIEDADE	25
3.1	A função social da propriedade	29
3.2	Intervenção do estado na propriedade: relativização do direito à propriedade	33
3.3	O instituto da expropriação ou desapropriação confiscatória	43
3.4	Direito à propriedade <i>versus</i> direito à saúde	47
4	DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	51
4.1	Limitações ao poder de reforma do texto constitucional	53
4.2	Da proposta de emenda ao art. 243 da constituição: expropriação de imóveis criadouros de <i>Aedes Aegypti</i>	57
4.3	A regulamentação infraconstitucional das hipóteses constitucionais de expropriação	61
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
	REFERÊNCIAS	67
	ANEXO A – PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA	73
	ANEXO B - PORTARIAS MUNICIPAIS	96

1 INTRODUÇÃO

O Brasil atravessa uma grave crise de saúde pública, decorrente de uma onda epidemiológica da mais alta magnitude. O elevado número de casos de infecção pelos vírus da dengue, chikungunya e zika vírus abarrotam e sobrecarregam o Sistema Único de Saúde – SUS, sem mencionar o crescente número de casos de microcefalia, condição neurológica rara associada ao zika vírus.

Há de se considerar que o Poder Público vem adotando uma série de ações para combater o mosquito *Aedes Aegypti*, como a edição da Lei n. 6.437/97 e da Lei n. 13.301/2016, que dispõe sobre a adoção de medidas quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do referido mosquito, como realização de visitas a imóveis públicos e particulares para eliminação dos mosquitos e seus criadouros, ingresso forçado em propriedades abandonadas ou em que haja recusa do proprietário, e até mesmo aplicação de multa para aquele que reincidir na manutenção de focos de vetores no imóvel por descumprimento de recomendação das autoridades sanitárias.

Sucedem que, frequentemente, os proprietários de imóveis em situação de abandono, sem destinação ou fechadas, devidamente autuados e penalizados, inclusive com pena de detenção, persistem no descumprimento das recomendações das autoridades sanitárias, não eliminando os focos de mosquitos, e expondo a risco a saúde da população.

Nesses casos, não há mera inobservância da função social da propriedade, mas sua completa desvirtuação. Há, em verdade, o mau uso da propriedade, gerador de risco concreto e iminente de perigo à vida e à saúde pública.

A Carta Republicana, no art. 243, dispõe que 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.

As hipóteses de confisco, portanto, pressupõem uma atividade ilícita a ser realizada na propriedade, diante da qual o Poder Público transfere para si, compulsoriamente, a propriedade de determinado bem, como forma de sancionar o seu mau uso.

Com efeito, o ato de causar epidemia, infringir medida sanitária preventiva (art. 267 e 268 do Código Penal), ou causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana (art. 54 da Lei n. 9.605/98), autorizaria, portanto, o confisco da propriedade em que seja verificada a concreta ameaça à

saúde pública.

Portanto, buscar-se-á desenvolver, ao longo da presente monografia, uma proposta de emenda à Constituição, através da lógica argumentativa e dos fundamentos jurídicos presentes no ordenamento brasileiro, voltada a autorizar a expropriação de imóveis abandonados, sem destinação ou fechados, em que seja constatada a existência injustificada de focos do mosquito *Aedes Aegypti*, como forma de garantir, além da prestigiada função social, a contenção de uma onda epidemiológica e controle da ordem e saúde pública.

2 O DIREITO À SAÚDE E A CRISE EPIDEMIOLÓGICA NO BRASIL

A possibilidade de expropriação de imóveis abandonados, sem destinação ou fechados, nos quais se constate a existência injustificada de focos do mosquito *Aedes Aegypti* encontra no direito à saúde o seu maior expoente justificador.

O referido direito, portanto, diante de seu caráter fundamental, é premissa sem a qual não se poderia sequer suscitar a perda de propriedade, tão somente face ao descumprimento de determinações das autoridades sanitárias.

A saúde é condição *sine qua non* para garantir o estado mínimo de bem estar e progresso de uma sociedade desenvolvida. Não se pode olvidar, no entanto, que o Brasil encontra-se imerso em um período de verdadeira instabilidade no âmbito da saúde pública, considerando-se o alastramento do mosquito *Aedes Aegypti*, vetor de doenças como a dengue, chikungunya e zika vírus.

O tema da viabilidade jurídica de uma proposta de emenda à Constituição Federal, objeto do presente estudo monográfico, nos termos ora propostos, requer inicialmente maior compreensão acerca da tutela jurídica concedida à saúde e a sua importância, bem como uma abordagem sobre as dificuldades atualmente enfrentadas neste campo.

A fixação desses elementos constitui o objeto deste primeiro capítulo, que se inicia pela previsão constitucional do direito à saúde.

2.1 A previsão constitucional do direito à saúde

A saúde, direito fundamental social, segundo Carneiro (2016), teve o seu conceito desenvolvido ao longo da história, de acordo com o grau de desenvolvimento e condições materiais de vida e percepção de mundo das mais diversas sociedades.

Para o referido doutrinador, trata-se de conceito fluido, dotado de mutabilidade e em constante adaptação. Rezende (2010, p. 222), em conclusão análoga aduz o seguinte:

A saúde tem sido conceituada através de diversas visões de mundo numa construção social e histórica. Vai desde a concepção mágico-religiosa, passando pela concepção simplista de ausência de doença, até chegar à mais abrangente concepção adotada pela Organização Mundial da Saúde.

Dentre as principais correntes que buscaram delimitar o conceito de saúde destaca-se a ideia de que a saúde seria a ausência de doença ou agravo (CARNEIRO, 2016).

O Dicionário Aurélio, em consonância com o entendimento acima esposado conceitua saúde, dentre outras acepções, como “estado do que é são” (DICIONÁRIO ONLINE, 2016).

Rey (2003, p. 796), conceituado parasitologista, por sua vez, define saúde como “[...] um estado caracterizado pela integridade anatômica, fisiológica e psicológica”.

Alvo de severas críticas, o conceito negativista, nos quais se fundamentam os conceitos acima, impulsionou o surgimento de uma corrente contraposta, chamada de conceito positivo, em que a saúde seria o atingimento do estado de plena capacidade biopsicológica.

Esse, inclusive, foi o conceito adotado na Constituição da Organização Mundial da Saúde de 1946, doravante denominada de OMS (1946), segundo a qual “[...] a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”.

Vale dizer que outros conceitos, além da dicotomia negativista e positivista, foram surgindo ao longo do tempo, todos com as suas limitações e críticas, a exemplo dos conceitos dinâmico, subjetivo e científico (CARNEIRO, 2016).

Sem desconsiderar as demais concepções do que seria a saúde, coaduna-se com o entendimento esposado pelo doutrinador acima referido, que delimita o termo da seguinte forma:

[...] a condição do indivíduo que não se encontra, naquele determinado momento, acometido de enfermidade, anomalia, lesão ou algum outro estado mórbido que represente diminuição de sua qualidade de vida, seja por lhe causar dor, sofrimento, perda ou diminuição da capacidade física ou cognitiva, instabilidade emocional, ou represente risco de morte prematura, assim reconhecido pela ciência médica, conforme o atual estágio da técnica, e desde que também o desvio da normalidade com prejuízo da qualidade de vida não seja de grau insignificante, excessivamente efêmero ou, ainda, não constitua simples decorrência do natural e inevitável processo de envelhecimento do corpo (CARNEIRO, 2016, p. 37).

Com efeito, ao longo da história de formação do Estado Brasileiro, a saúde quase sempre foi objeto de menção nas constituições políticas, como instituto digno de proteção estatal. A título de exemplificação, veja-se como a saúde foi abordada nos ordenamentos jurídicos que se seguiram no tempo, anteriores ao advento da Carta Republicana de 1988:

Constituição Política do Império do Brasil de 1824.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

(...)

XXIV - Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos (BRASIL, 1824).

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência públicas; (BRASIL, 1934).

Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1937.

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

(...)

XXVII - normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança; (BRASIL, 1937).

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

Art. 5º - Compete à União:

(...)

XV - legislar sobre:

(...)

b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário;

Art. 6º - A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras b, e, d, f, h, j, l, o e r, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

(...)

XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante; (BRASIL, 1946).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Art. 8º - Compete à União:

(...)

XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde;

(...)

XVII - legislar sobre:

(...)

c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;

Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

(...)

XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva; (BRASIL, 1967).

A Carta Republicana de 1988, por sua vez, no art. 196, estabeleceu que a saúde, além de direito de todos e dever do Estado, deverá ser assegurada por meio de políticas sociais e econômicas que objetivem a redução do risco de doença e demais agravos, bem como ao acesso universal e igualitário dos indivíduos às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Neste sentido, veja-se:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Erigida a direito social fundamental, a saúde, elencada no art. 6º da Carta Republicana, é direito subjetivo, pertencente aos direitos de 2ª geração ou dimensão, isto é, que exigem uma atuação positiva do Estado para sua concretização.

Em outros termos, “[...] os direitos sociais exigem o dever do Estado na criação de pressupostos materiais, indispensáveis ao exercício efetivo desses direitos” (CANOTILHO, 1998 apud ROCHA, 2011, p.18).

As políticas sociais e econômicas a serem garantidas pelo Estado na tutela da saúde, conforme o art. 196 da Carta Republicana, podem ser compreendidas por meio da chamada tese preventiva, delineada da seguinte forma:

Para se alcançar com a maior plenitude possível a proteção da saúde da população, faz-se indispensável que se adote, de forma sistemática, medidas profiláticas de caráter geral que reduzam o risco do surgimento de enfermidades ou de outros estados mórbidos. É que há muitos séculos revelou a ciência, as doenças, em grande parte, resultam diretamente de fatores exógenos ao corpo, tais como infecções por micro-organismos patológicos, maus hábitos alimentares, sedentarismo ou acidentes de variadas naturezas, sendo exceção as denominadas doenças autoimunes (CARNEIRO, 2016, p. 47).

Os níveis de saúde da população, portanto, representam o resultado de uma conjugação de fatores, como o meio ambiente local, a moradia, a renda, o saneamento básico, dentre outros, a expressar a organização social e econômica do país (CARNEIRO, 2016).

Assim, a atuação estatal, no intuito de garantir o direito à saúde da população, deve observar todos os fatores a ele relacionados, que possam de alguma forma favorecer ou obstar-lhe a fruição, ou seja, que influenciem a maneira pela qual o referido direito será usufruído pelos seus respectivos titulares.

Carneiro (2016), valendo-se das lições de Rezende (2010), classifica a atuação estatal de garantidora do direito à saúde sob 03 (três) prismas distintos, quais sejam, a prevenção primária, secundária e terciária, assim exemplificadas:

A primeira, denominada prevenção primária, abrangeria as “imunizações, saúde ocupacional, higiene pessoal, hábito de saneamento do ambiente (higiene do lar), proteção contra acidentes, aconselhamento genético e controle de vetores”; já a seguinte, nominada de prevenção secundária, incluiria “o diagnóstico e o tratamento precoce e a limitação da invalidez”; e por fim, a prevenção terciária diria respeito às “ações de reabilitação, fisioterapia, terapia ocupacional e emprego para reabilitado” (REZENDE, 2010 apud CARNEIRO, 2016, p. 48-49).

Vê-se, portanto, que o controle de vetores é parte da política pública do Estado, compreendida como prevenção primária, para salvaguardar o direito à saúde da população.

2.2 A crise de saúde no Brasil: dengue, chikungunya, zika vírus

O *Aedes Aegypti*, mosquito transmissor da dengue, chikungunya e zika vírus, e responsável pela microcefalia, condição neurológica rara associada ao zika vírus, possui origem africana, tendo sido os primeiros relatos de sua existência ocorridos no Egito.

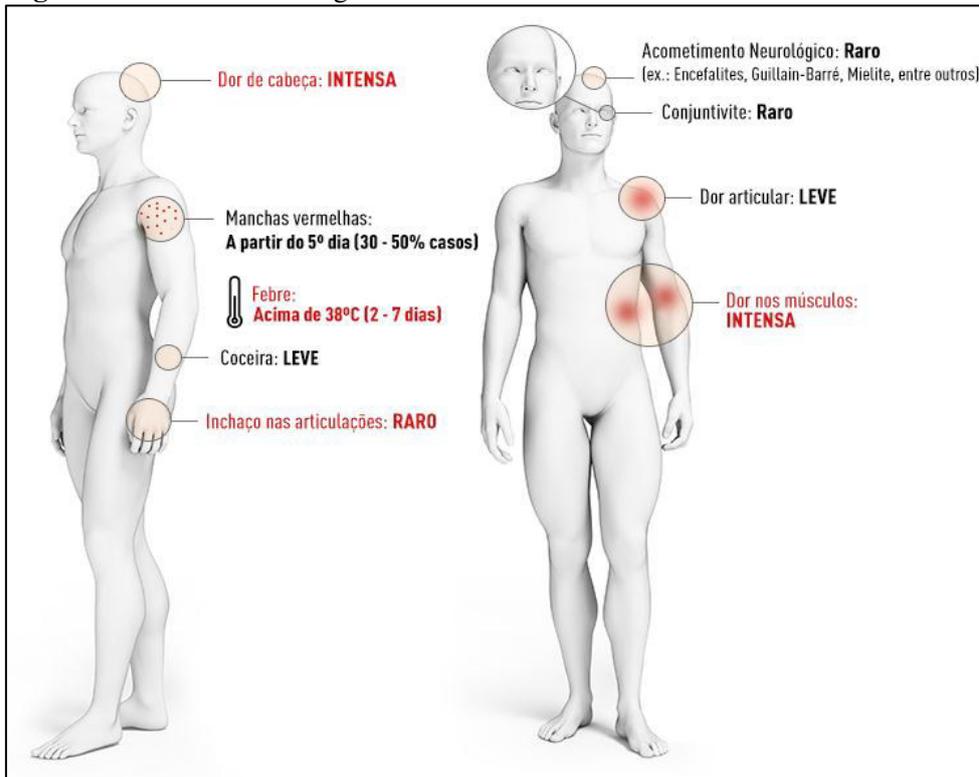
No Brasil, as primeiras referências ao mosquito remontam ao período colonial, datadas no final do século XIX e início do século XX. O *Aedes Aegypti* era o responsável pela transmissão da febre amarela, doença que outrora declarada erradicada, vem manifestando-se novamente no país (BRASIL, 2017), através do controle e erradicação do próprio mosquito. No entanto, a negligência em observar as medidas profiláticas adotadas contra o mosquito culminou em sua reinserção no território brasileiro (INSTITUTO OSWALDO CRUZ, [2014]).

Atualmente, o mosquito da dengue encontra-se presente em todos os estados da federação, sendo o veículo condutor de uma verdadeira onda epidemiológica.

Como é possível verificar no Boletim Epidemiológico, o Ministério da Saúde aponta que em 2016 foram registrados 1.438.624 (um milhão, quatrocentos e trinta e oito mil, seiscentos e vinte e quatro) casos prováveis de dengue, 236.287 (duzentos e trinta e seis mil, duzentos e oitenta e sete) casos prováveis de chikungunya e 200.465 (duzentos mil, quatrocentos e sessenta e cinco) casos prováveis de zika vírus (BRASIL, 2016a).

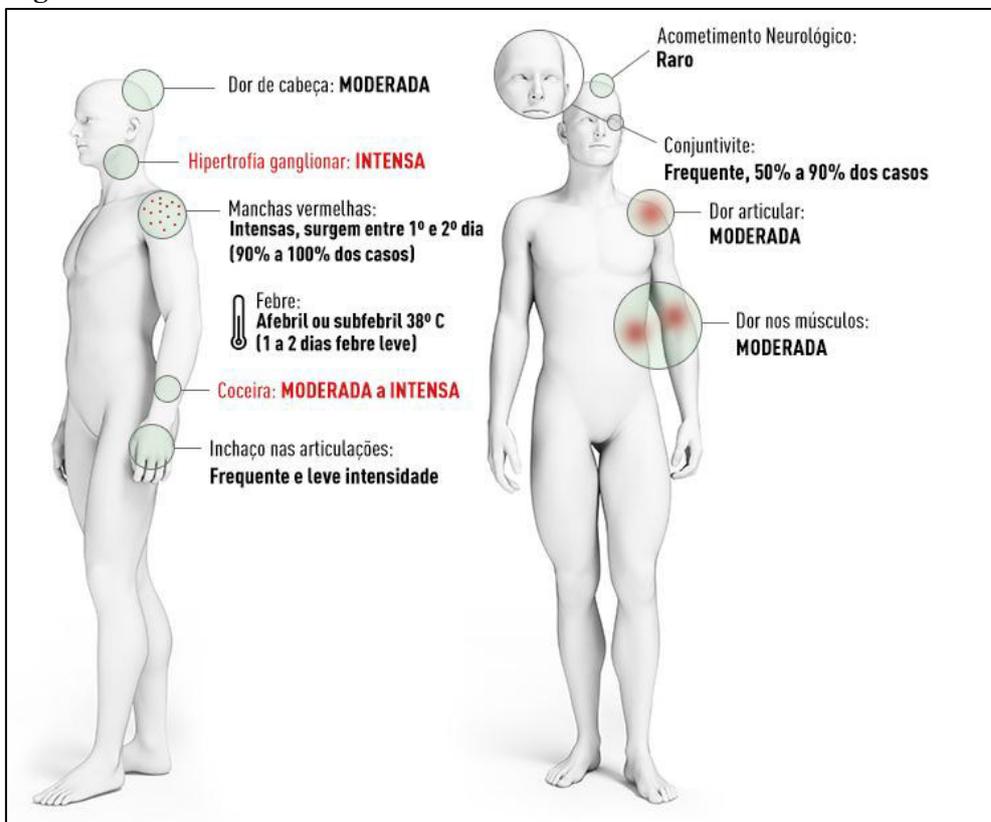
Os sintomas das doenças, que vão desde dores de cabeça, febre, dores intensas nas articulações e hemorragias, e que podem até mesmo culminar em óbito, podem ser ilustrados da seguinte forma:

Figura 1 - Sintomas da dengue



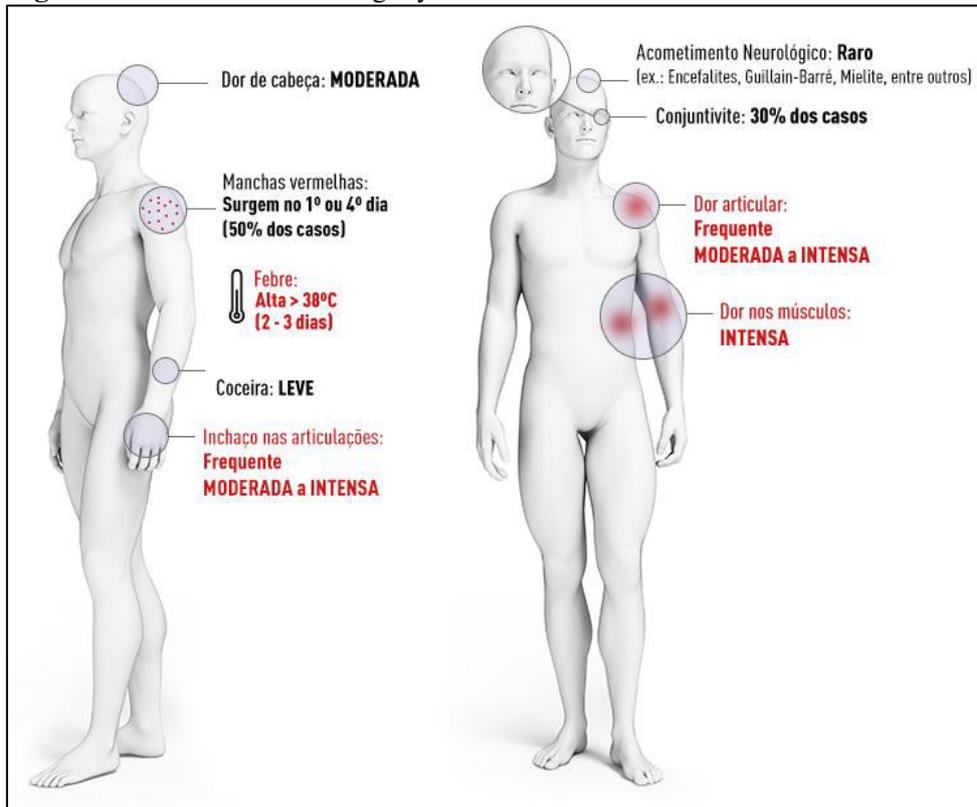
Fonte: Brasil ([2017a]).

Figura 2 - Sintomas do zika vírus



Fonte: Brasil ([2017a]).

Figura 3 - Sintomas da chikungunya



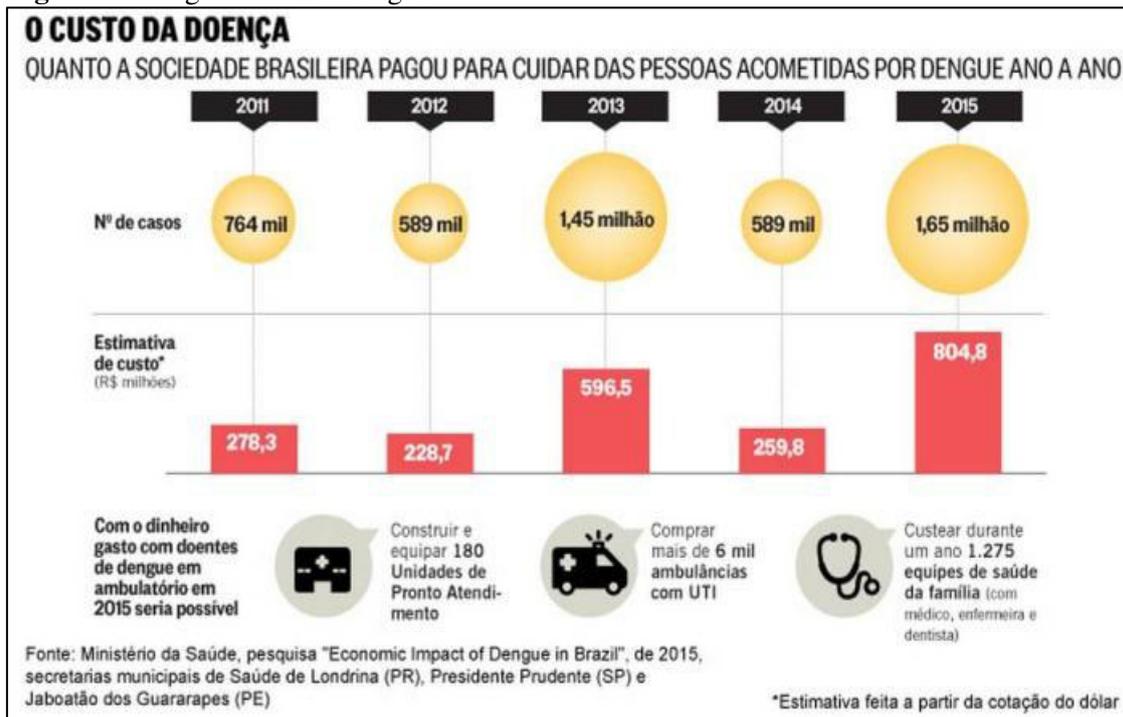
Fonte: Brasil ([2017a]).

Noutro ponto, tem-se que o crescente número de casos de doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti* abarrotou o Sistema Único de Saúde – SUS, gerando o dispêndio de aproximadamente R\$ 2,2 bilhões à sociedade brasileira no último quinquênio. Somente em 2015, o gasto com tratamentos médicos foi de R\$ 804,8 milhões para os cofres públicos e privados, podendo ultrapassar R\$ 1 bilhão em 2016 (O GLOBO, 2016).

Ressalta-se, por oportuno, que esse valor, cujo cálculo considerou o estudo publicado no PLOS Neglected Tropical Diseases, jornal de medicina voltado para doenças tropicais, não inclui sequer as despesas com o combate a criadouros do mosquito (MACHADO et al., 2014).

Para melhor visualização da magnitude dos gastos públicos somente com o tratamento da dengue, veja-se a tabela abaixo:

Figura 4 – Os gastos com a dengue



Fonte: O Globo (2016).

Com efeito, tais valores refletem não o custo da prevenção, mas da reação, o que não impede a ocorrência (ou no caso, a continuidade) de surtos epidêmicos da doença. Tal política pública, além de dispendiar altas somas, não garante resultados satisfatórios a longo prazo.

2.3 As políticas públicas utilizadas no combate do mosquito *Aedes Aegypti*

Dentre as políticas públicas, insta mencionar o Plano de Enfrentamento ao *Aedes Aegypti*, criado pelo Governo Federal com o objetivo de intensificar as ações de combate ao vetor (BRASIL, 2016b).

O referido plano, de ação conjunta de órgãos da União, Estados e Municípios, estabelece uma série de metas voltadas à redução do índice de infestação do vetor para menos que 1% nos municípios até o final de junho, diminuindo, por consequência, os índices de infecção pelo mosquito.

Segundo informações fornecidas pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2016b), o Plano de Enfrentamento ao *Aedes Aegypti* tem por metas a intensificação da campanha de combate, com a mobilização da população, a inspeção de todos os domicílios e instalações públicas e privadas urbanas até fevereiro de 2016 e a intensificação das visitas de controle do

mosquito com visitas domiciliares bimestrais.

A política pública no combate do aludido mosquito é realizada segundo três vertentes distintas: prevenção e combate ao mosquito, através da mobilização de recursos humanos e financeiros; realização de estudos e pesquisas na área, com o estímulo do desenvolvimento tecnológico e educacional, e a melhoria da assistência aos acometidos das doenças, com atenção especial às mães e crianças vítimas do zika vírus, causador da microcefalia.

Algumas ações que fazem parte da política pública do Estado consistem na distribuição de testes rápidos de zika vírus para diagnóstico rápido da doença, a criação de novas vagas em programas de residência habitacional considerando a maior ou menor concentração de casos das doenças, a priorização de famílias com membro acometido de microcefalia no programa Minha Casa, Minha Vida, o ingresso forçado em imóveis com potenciais focos de mosquitos transmissores, a vistoria de imóveis, campanhas educativas, investimentos em pesquisas científicas e desenvolvimento de vacinas e distribuição de repelentes para gestantes.

Muito embora o Poder Público venha envidando todos os esforços no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, as dimensões territoriais e os recursos humanos e financeiros limitados obstam que o Estado possa atuar mais ostensivamente na prevenção do vetor.

Com efeito, a marca homérica de 49,2 milhões de visitas domiciliares previstas ainda não foi alcançada (BRASIL, 2016c), o que acaba por não levar a efeito o disposto em slogan de campanha promovida pelo Ministério da Saúde, segundo o qual “Se o mosquito da dengue pode matar, ele não pode nascer” (BRASIL, 2015, s.p).

2.4 Dos crimes contra a saúde pública previstos na legislação nacional

As infrações contra a saúde pública, que visam assegurar, por derradeiro, a incolumidade pública, encontram-se no Capítulo III do Código Penal, nos arts. 267 a 285; na Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei n. 3.688/41) e em leis especiais, como a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98).

Para Hungria (1959, p. 9), a incolumidade, que se pretende proteger com a criminalização de certas condutas, pode ser entendida da seguinte forma:

[...] é o estado de preservação ou segurança em face de possíveis eventos lesivos. Refere-se tanto a pessoas (incolumitas – definia Cícero – *est salutis tuta ataque integra conservatio*), quanto a coisas (foi o mesmo por extensão que o termo se

aplicou também a pessoas).

(...) Em qualquer caso, porém, trata-se de interesse atinente às pessoas, que devem estar resguardadas da possibilidade de dano não só quanto à sua vida ou integridade física, como quanto ao seu patrimônio.

Destaca-se, por pertinência com o tema ora abordado, os tipos previstos nos arts. 267 e 268 do Código Penal, que assim dispõem:

Epidemia

Art. 267 - Causar epidemia, mediante a propagação de germes patogênicos:

Pena - reclusão, de dez a quinze anos.

(...)

§ 2º - No caso de culpa, a pena é de detenção, de um a dois anos, ou, se resulta morte, de dois a quatro anos.

Infração de medida sanitária preventiva

Art. 268 - Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:

Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa (BRASIL, 1940).

Quanto à primeira infração, a conduta típica é “causar epidemia”, com a propagação de germes patogênicos. Nas lições de Cunha (2010, p. 332) “A propagação de germes patogênicos pode ocorrer das mais variadas formas, como contaminação de reservatórios de água, de locais onde se armazena alimentos, por inoculação direta, etc.”.

Por germes patogênicos, entenda-se todo e qualquer microrganismo, dentre eles, vírus, protozoários ou bacilos, que tem potencial de ocasionarem moléstias infecciosas (FRAGOSO, apud GRECO, 2012).

Admite-se a prática do referido crime também por omissão, conforme §2º do art. 267, nos casos em que o agente “[...] não age com os cuidados necessários a evitar a propagação, querendo-a ou assumindo o risco de produzi-la” (CUNHA, 2010, p. 332).

Quanto ao crime de infração de medida sanitária preventiva, tem-se que o termo “determinação do Poder Público”, nas lições de Greco (2012, p. 113), pode ser compreendido da seguinte forma:

Trata-se de norma penal em branco, que poderá, segundo a doutrina dominante, ser homogênea ou heterogênea, haja vista que o complemento de que necessita, para que possa ser entendida e aplicada, poderá vir de leis, portarias, decretos, enfim, de qualquer diploma legal que tenha por finalidade especificar quais são as determinações impostas pelo Poder Público, destinadas a impedir a introdução ou propagação de doenças contagiosas.

Com efeito, a conduta típica pode ser cometida por qualquer indivíduo em detrimento da saúde pública. Exige-se desse indivíduo, no entanto, o dolo, ou seja, a vontade

livre e consciente de cometer o ilícito, além do conhecimento acerca da determinação do Poder Público.

O conceito de doença contagiosa, o qual se objetiva impedir a propagação, pode ser entendido da seguinte forma:

Doença é a alteração ou o desvio do estado de equilíbrio que caracteriza a condição de saúde de um indivíduo, decorrente da intervenção de vários fatores. Está associada a manifestações características, denominadas sinais ou sintomas. Doença contagiosa é o agravo à saúde, determinado por um agente infeccioso específico ou por seus produtos tóxicos e que pode ser transmitida a outro indivíduo ou suscetível de transmissão por diversos mecanismos (TELES, 2004, p. 239).

O crime, além de poder consumar-se pela ação ou omissão do agente, é considerado como de perigo comum e abstrato, sendo esta última a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça. Assim, o risco de dano à saúde pública é presumido da própria infração à determinação de autoridade, razão pela qual é dispensável a comprovação de risco efetivamente experimentado pela sociedade.

O proprietário de imóveis, portanto, em que seja constatada a existência de focos de mosquito da dengue e, uma vez autuado, infringe a determinação de medida sanitária ao não remover aquela ameaça, permite a propagação de doenças transmitidas pelo *Aedes Aegypti* e coloca em risco a saúde da população.

Assevera-se, oportunamente, que a propagação da dengue, chikungunya e zika vírus não é tratada meramente como um surto, mas como verdadeira epidemia, tendo em vista que se encontra presente em todo o território nacional, espalhada nas diversas regiões do país.

Sobre o tema, veja-se a informação divulgada pelo Ministério da Saúde:

No Brasil, a transmissão vem ocorrendo de forma continuada desde 1986, intercalando-se com a ocorrência de epidemias, geralmente associadas com a introdução de novos sorotipos em áreas anteriormente indenes ou alteração do sorotipo predominante. O maior surto no Brasil ocorreu em 2013, com aproximadamente 2 milhões de casos notificados. Atualmente, circulam no país os quatro sorotipos da doença (BRASIL, [2017b], s.p).

Na legislação especial, aqui representada pelo disposto no art. 54 da Lei de Crimes Ambientais, tem-se o seguinte:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:
Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.
§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

IV - dificultar ou impedir o uso público das praias;

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível (BRASIL, 1998).

Nesse tipo, analisando-o sob o enfoque do presente trabalho, a conduta típica de causar poluição apta a resultar em danos à saúde humana também pode ser realizada por qualquer sujeito em face da saúde pública, dolosa ou culposamente.

Ademais, pode ser considerado de perigo comum ou abstrato, em razão da expressão “que resultem ou possa resultar”.

Assim, o proprietário de imóvel que promova ou permita qualquer tipo de poluição em que seja possível a proliferação do mosquito *Aedes Aegypti*, em perigo de dano à saúde pública, incorreria no tipo penal, inclusive em concurso material com o tipo previsto no art. 268 do Código Penal, tendo em vista a não adoção das medidas de precaução exigidas pela autoridade sanitária, o que poderia, se assim constasse do texto constitucional, implicar em perda da propriedade, sobre a qual se passa a discorrer.

3 O DIREITO À PROPRIEDADE

Desde a Antiguidade até os tempos modernos, a propriedade está atrelada ao indivíduo como fator integrante da própria existência humana. Sabe-se, porém, que muitos povos sequer chegaram a instituí-la, ou sobre ela desenvolvido uma concepção jurídica norteadora das relações sociais ali travadas.

No entanto, negar a existência da concepção de propriedade em tais casos, ou até mesmo restringi-la tão somente a bens móveis, não se afigura, *data venia*, a melhor posição. Isto porque a propriedade, como inerente ao ser humano, sempre teve com ele uma relação de interdependência, quer seja por fatores religiosos, familiares, relacionados à coletividade e até mesmo estritamente individuais, de modo que “Cada povo e cada momento histórico têm compreensão e extensão própria do direito de propriedade” (VENOSA, 2003, p. 178).

Nas lições do aludido doutrinador, é nas bases do Direito Romano, em especial, na Lei das XII Tábuas, que surgem os primeiros rudimentos da chamada propriedade imobiliária individual. Nesse sentido, veja-se:

Nesse primeiro período de Direito Romano, o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas ano após ano. Ali, o *pater familias* instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família e escravos. Nesse sentido, arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua. A lei das XII Tábuas projeta, na verdade, a noção jurídica de *ius utendi, fruendi et abutendi* (VENOSA, 2003, p. 178).

Com efeito, o que inicialmente configurou-se como domínio absoluto do indivíduo sobre a propriedade, deu lugar, na época clássica, à noção acerca da “[...] existência de uso abusivo do direito de propriedade e sua reprimenda” (VENOSA, 2003, p. 179).

Há de se mencionar a ressalva de Pezzella (1998, p. 218), que a despeito do referido caráter absoluto do domínio, a propriedade já tinha seu exercício vinculado à ideia de utilidade, delineada da seguinte forma:

[...] a submissão do exercício da propriedade à sociedade toda evidencia o privilégio do princípio da humanidade sobre os demais princípios do direito, o que permite que se afaste também o individualismo como característica da propriedade romana, pois mesmo quando exercida individualmente, a propriedade romana sempre esteve sujeita ao interesse social.

Apesar de toda a construção jurídico-principiológica da sociedade romana acerca do instituto da propriedade, sobrevindo a Idade Média no século V, esta ganhou novos

contornos, sendo alçada a elemento de poder e hierarquia sobre os demais, e perdendo o caráter exclusivista e unitário (VENOSA, 2003).

Os muitos feudos existentes, pertencentes aos senhores feudais, eram divididos em lotes de terra e entregues aos vassallos, mediante compromisso de fidelidade e submissão, sobre os quais se permitia o uso da terra através do pagamento de tributos e taxas.

Já nessa época, o Direito Canônico, tendo por expoentes Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, contribuíram para a construção do ideal de propriedade cujas bases assemelhar-se-iam às dos dias atuais, segundo as quais “[...] a propriedade privada é imanente à própria natureza do homem que, no entanto, deve fazer justo uso dela” (CÂMARA, 1981 apud VENOSA, 2003, p. 179).

Ao longo dos séculos supervenientes, até à Idade Moderna, o instituto da propriedade transmutou-se mais uma vez para atender às necessidades da nova ordem social, razão pela qual Venosa (2003, p. 178) afirma que “A história da propriedade é decorrência direta da organização política”.

Dando-se continuidade à clássica lição aduzida pelo referido doutrinador, a Revolução Francesa, a partir do século XVIII, foi responsável por formular uma concepção individualista da propriedade, em que se estabeleceu o direito de gozar e dispor das coisas de modo absoluto, conforme o art. 544 do Código de Napoleão. No entanto, tal individualismo foi relativizado no século seguinte, tendo em vista as lutas de classes e os ideais socializantes, que agora impunham à propriedade um elemento subjetivo de utilidade social.

Nesse espeque, as lições de Farias e Rosenvald (2008, p. 172):

Em um salto no tempo, alcançamos o iluminismo e o jusnaturalismo, como marcos de irrupção do formato clássico do direito de propriedade nos séculos XVIII e XIX. A ideologia liberal e individualista representa o triunfo da racionalidade humana e de sua vocação para a liberdade. Portanto, concede-se ao sujeito de direito a possibilidade de manifestar livremente a sua vontade, em um contexto econômico propício à circulação do capital. Nesta vertente, o contrato e a propriedade triunfam como os dois grandes pilares do direito privado.

Já no período liberal clássico, os homens passaram a dispor de uma consciência individualista no seio da sociedade, como indivíduos singulares e titulares de direitos que faziam frente às ingerências estatais. O direito de propriedade, portanto, “[...] concerne à relação jurídica complexa que se forma entre aquele que detém a titularidade formal do bem (proprietário) e a coletividade de pessoas” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 176-177), inclusive o próprio Estado.

No Brasil, tem-se que o direito à propriedade não foi inaugurado com o advento da Constituição Federal de 1988, mas recebeu tratamento ao longo de todas as Constituições anteriores, senão se veja:

Constituição Política do Império do Brasil de 1824.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

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 indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização (BRASIL, 1824).

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz 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 indemnização prévia (BRASIL, 1891).

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

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:

(...)

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).

Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1937.

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício (Suspendo pelo Decreto nº 10.358, de 1942) (BRASIL, 1937).

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

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 (BRASIL, 1946).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

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 (BRASIL, 1967).

Apesar da evolução lenta e gradual do conceito de propriedade (AZEVEDO, 1995), a Constituição Federal de 1988 o estabeleceu como direito fundamental, com previsão ao longo de todo o texto constitucional, assegurado e garantido aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, desde que observada a sua função social. Nesse sentido, veja-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

Outrossim, a propriedade é ainda erigida a princípio da ordem econômica, que tem por finalidade precípua assegurar a todos uma existência digna, segundo os ditames da justiça social, *in verbis*:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; (BRASIL, 1988).

Nos termos da legislação civilista (art. 1.228), o direito à propriedade é “[...] 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). No entanto, tal faculdade não é absoluta ou ilimitada, posto que deva ser exercida em consonância com suas respectivas finalidades econômicas e sociais, e de modo que sejam preservados, nos termos da lei, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas, como se extrai da redação do parágrafo único do referido dispositivo.

Farias e Rosenvald (2008, p. 207) esclarecem que tal dispositivo “[...] reproduz a mensagem da Constituição Federal na ordem privada e enceta um rol exemplificativo de aferições que cuidam de interesses difusos e coletivos”.

Vê-se, portanto, que o direito à propriedade não se encerra em si mesmo, mas transcende a pessoa de seu próprio titular. Sendo assim, seu exercício exige a delimitação de limites para que os fins constitucionalmente atribuídos a ela sejam alcançados, razão pela qual não se fala tão somente em poderes do proprietário, mas deveres-poderes (TEIZEN JR., 2004).

Assim, a propriedade não pode subsistir dissociada da função social que lhe foi imposta pela Constituição Federal de 1988, sobre a qual se passa a discorrer.

3.1 A função social da propriedade

Antes de se delimitar o que vem a ser a função social da propriedade, adianta-se que tal conceito pode ser concebido em três diferentes acepções, a saber, como regra-princípio, cláusula geral e relação jurídica (FARIAS; ROSENVALD, 2008).

Para os referidos doutrinadores, função social, do latim *functio*, exprime a obrigação de “cumprir algo ou desempenhar um dever ou uma atividade” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 197) voltada, em última análise, ao bem estar da sociedade.

O exercício individual da propriedade, analisado pelo prisma da própria índole humana, é efetivado, frequentemente, por meio de um comportamento tendencioso por parte de seu titular, na maioria das vezes em detrimento egoisticamente de outrem (FARIAS; ROSENVALD, 2008).

É o que dispõe a famosa máxima: “A história da propriedade é a história do egoísmo” (PIERRE-JOSEPH PROUDHON apud FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 171).

Desenvolvendo o disposto acima, veja-se a pertinente lição dos referidos doutrinadores:

Realmente, a evolução social demonstrou que a justificação de um interesse privado muitas vezes é fator de sacrifício de interesses coletivos. Há muito, não mais se admite que a satisfação de um bem individual seja obtida “às custas da desgraça alheia”. Portanto, ao cogitarmos da função social, introduzimos no conceito de direito subjetivo a noção de que o ordenamento jurídico apenas concederá merecimento à persecução de um interesse individual, se este for compatível com os anseios sociais que com ele se relacionam. Caso contrário, o ato de autonomia privada será censurado em sua legitimidade. Todo poder na ordem privada é concedido pelo sistema com a condição de que sejam satisfeitos determinados deveres perante o corpo social (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 198).

Com efeito, tem-se por justificada a necessidade da existência de um mecanismo jurídico apto a impedir que o direito subjetivo individual à propriedade seja exercido em contrariedade aos interesses coletivos.

Para tanto, a função social, como regra-princípio, “[...] opera um corte vertical em todo o sistema de direito privado. Ela se insere na própria estrutura de qualquer direito subjetivo para justificar a razão pela qual ele serve e qual papel desempenha” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 199).

Ora, tendo em vista o próprio mandamento constitucional (considerando que os princípios constitucionais são revestidos de normatividade) constante no art. 5º, XXIII, a propriedade, constitucionalmente garantida como direito fundamental, não pode existir *per si*, dissociada da função social que lhe é imanente.

Noutras palavras, a propriedade não pode consistir em instrumento de prejudicialidade à coletividade, ao interesse público ou ao bem-estar-social, porque, neste caso, lhe faltaria o elemento subjetivo da função social.

Isso posto, porventura não violaria a função social a propriedade em cujo seio fosse verificada a existência injustificada de vetores capazes de oferecer perigo à coletividade, em especial, à saúde e vida da população? Não estaria tal propriedade desvirtuada das finalidades de promoção ao bem-estar social que lhe são esperadas?

“A locução função social traduz o comportamento regular do proprietário, exigindo que ele atue numa dimensão na qual realize interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem que lhe assegure as faculdades de uso, gozo e disposição” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 203).

Sobre o tema, Ataliba (2001, p. 34) esclarece de forma bastante elucidadora o seguinte: “[...] princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente a perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos)”.

Mais adiante, complementa com a assertiva de que “Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação da administração e da jurisdição” (ATALIBA, 2001, p. 34), e que por isso devem ser considerados até as últimas consequências.

É por esse motivo que Tepedino (1991, p. 318) vale-se da seguinte lição:

A Constituição da República criou princípios fundamentais, em sua parte introdutória, os quais não teriam razão de existir não fosse para instrumentalizar todo o tecido constitucional a regras consideradas pelo constituinte como

fundamentais, a formar uma espécie de parâmetro interpretativo para os demais preceitos, e pressuposto para a inteligência de todos os institutos previstos pelo texto e dispostos no mesmo grau hierárquico.

Em posição semelhante, Azevedo (1995, p. 83) complementa o entendimento acima esposado, *in verbis*:

Os princípios constitucionais fundamentais não se traduzem em mera promessa do legislador de realizar os valores nela consagrados. São muito mais do que isso. Constituem verdadeiras norma-síntese, matrizes que se irradiam sobre todo o ordenamento jurídico, norteando a ação efetiva dos três poderes da República e obrigando Legislativo, Executivo e Judiciário a atuarem concretamente na realização daqueles valores.

A função social, portanto, como regra-princípio, imporá limites, quer negativos (de não fazer), quer positivos (de fazer) ao proprietário no exercício de seu direito à propriedade, determinando-lhe “[...] uma série de encargos, ônus e estímulos que formam um complexo de recursos que remetem o proprietário a direcionar o bem às finalidades comuns” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 205).

Nessa linha, tem-se que a função social prescreve à propriedade que esta seja exercitada com vistas à persecução e promoção aos direitos fundamentais e valores constitucionalmente consagrados. É o que se extrai da relevante lição de Farias e Rosenvald (2008, p. 205):

Acima de tudo, a propriedade-função é direcionada à promoção dos valores fundantes do ordenamento, sendo os interesses patrimoniais submetidos aos Direitos Fundamentais. Aliás, os direitos fundamentais exercem a fundamental atividade de diálogo entre o sistema jurídico e os demais sistemas metajurídicos (sociológico, econômico, filosófico, psicológico), convertendo-se no filtro pelo qual escoam as demandas sociais. Qualquer atuação inferior ao patamar da função social será interpretada como abuso do direito de propriedade.

Para eles, dentro da acepção principiológica da função social, como “filtro pelo qual se escoam as demandas sociais”, tem-se que ela “encerra um mandado de otimização, um ponto de partida capaz de determinar que a propriedade realize-se da melhor forma possível, conforme os valores e interesses metaindividuais verificáveis em determinada época e lugar”.

Assim, em resposta à indagação feita anteriormente, acerca da violação da função social em propriedade na qual fosse verificada a existência injustificada de vetores com potencial nocivo à coletividade, acrescenta-se outra pergunta (a qual se espera restar elucidada ao final do presente trabalho monográfico): sendo inequívoca a crise institucional no âmbito da saúde pública brasileira em virtude do alastramento do mosquito *Aedes Aegypti*, vetor de

doenças como a dengue, chikungunya e zika vírus, bem como a existência de imóveis em que se verifica o abuso do direito à propriedade, representado pela existência injustificada de tais vetores, não se justificaria a adoção de medidas, com amparo em tal regra-princípio, aptas a sancionar as lesões a direitos metaindividuais¹ causados, bem como a direitos fundamentais à vida e à saúde dos indivíduos?

Sem maiores esclarecimentos por ora, passa-se à análise das demais acepções conferidas à função social da propriedade, que embora não tenham papel de maior relevância em relação ao objeto em estudo, são dignas de menção.

Como já referido anteriormente, o direito à propriedade é tratado no Código Civil, em especial, no art. 1. 228 da seguinte forma:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Pois bem. O vocábulo “finalidades sociais”, doravante denominado tão somente por função social, compreende uma cláusula geral. Trata-se de um conceito vago e generalíssimo, dotado de amplitude e imprecisão, que permite ao aplicador do Direito a subsunção das mais variadas ocorrências fáticas à natureza do instituto, ou seja, segundo o conteúdo axiológico do princípio da função social estabelecido na Carta Republicana.

Noutras palavras, as cláusulas gerais, dentre as quais se insere a função social, são técnicas legislativas que buscam o não engessamento do ordenamento jurídico; que consideram a mutabilidade das relações sociais e a transformações das relações jurídicas. Nesse sentido, veja-se:

A técnica das cláusulas gerais substitui, em alguns casos, com vantagem, a técnica da casuística, pela qual o magistrado praticava a subsunção do fato à norma – *fattispecie* -, o que gera rigidez da norma e, muitas vezes, sua própria ineficácia social. A cláusula geral é norma que descreve valores e remete a princípios permitindo que o direito privado seja iluminado e filtrado pela ordem constitucional. Não é só dirigida ao juiz, como também ao legislador subalterno, impedindo que normas infraconstitucionais sejam concebidas de forma a propiciar excessos em favor dos interesses proprietários (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 207).

Sendo assim, a função social, como cláusula geral, é passível de aferição e análise, caso a caso, de modo a concluir-se pelo seu cumprimento ou violação.

¹ “Em uma sociedade solidária, todo e qualquer direito subjetivo é funcionalizado para o atendimento de objetivos maiores do ordenamento” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p.207).

Por fim, a função social pode ser compreendida como um conjunto complexo de relações jurídicas. Isso porque assegura, de um lado, o direito do proprietário à abstenção da coletividade em relação à sua propriedade e, ao mesmo tempo, o direito da coletividade de que tal propriedade conforme-se à função social esperada.

Tal arranjo cria “[...] um complexo de obrigações, encargos, limitações, estímulos e ameaças que formatam o direito de propriedade” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p 208), conforma a lição abaixo:

A locução relação jurídica complexa sintetiza exatamente esta dimensão plural de direitos e deveres recíprocos, derivado de um mesmo fato jurídico, exprimindo duas situações jurídicas contrapostas e o balanceamento de interesses de cada um dos polos da relação. O proprietário se encontrará em situações ativa e passiva e só poderá demandar abstenção da coletividade se, a seu turno, conceder função social (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 208).

Assim, delimitada a possibilidade de compreensão da função social da propriedade em diferentes acepções, a saber, principiológica, como cláusula geral e como relação jurídica, passa-se à análise dos modos de intervenção do Estado na propriedade, dando-se ênfase aos casos de verificada inobservância de tal função.

3.2 Intervenção do estado na propriedade: relativização do direito à propriedade

Como é sabido, nenhum direito fundamental pode ser considerado absoluto, intangível ou incondicionado. Nem mesmo o direito à vida goza de tal presunção, vez que a Constituição Federal permitiu sua relativização durante o período de guerra declarada. Senão se veja:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XLVII - não haverá penas:

(...)

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; (BRASIL, 1988).

Com efeito, o direito à propriedade também não é absoluto, mas passível de relativização e restrição, como bem foi previsto pela própria Carta Republicana, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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:

(...)

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.

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.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

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. (BRASIL, 1988).

As propriedades que não atendam às disposições impostas pela Carta Republicana, e ainda por necessidade, interesse social e utilidade pública, estarão sujeitas à ingerência estatal, pela qual poderão sofrer restrições e até mesmo desapropriação em sentido *lato sensu*.

E isso porque, além de expressa previsão constitucional, coube ao Estado zelar pela observância do princípio da indisponibilidade do interesse público, pelo qual “[...] é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardá-las quando está

em pauta o atendimento do interesse público” (HORVATH, 2011, p. 11).

Ressalta-se que “[...] para que se possa atender aos reclamos globais da sociedade e captar as exigências do interesse público, é preciso que o Estado atinja alguns interesses individuais” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 694), de modo que a preterição dos interesses particulares em detrimento do público fundamenta a própria intervenção do Estado na propriedade.

Vê-se, portanto, que há uma relação verticalizada entre o Estado e os cidadãos, em que o interesse público, assegurado pelo exercício do poder de polícia daquele, é alçado a posição de superioridade em relação aos interesses particulares.

Sobre o mencionado poder de polícia, compreende-se, em sentido amplo, como “[...] toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais, abarcando atos do Executivo e do Legislativo, nos termos do art. 5º, II, da Constituição” (DIAS, 2012, p. 114).

Mello (2009, p. 830), por sua vez, conceitua o poder de polícia do Estado da seguinte forma:

[...] pode-se definir a polícia administrativa como a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Pois bem. Segundo classificação de Di Pietro (2011, p. 126) as modalidades de intervenção estatal na propriedade compreendem as “[...] limitações administrativas, a ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa, o parcelamento e edificação compulsórios e a desapropriação”.

Carvalho Filho (2011) classifica as modalidades acima referidas em duas categorias distintas: intervenções restritivas e supressivas.

As primeiras seriam aquelas em que há restrição e condicionamento ao exercício da propriedade, sem que haja transferência de sua titularidade, submetendo-se às determinações estatais, a exemplo das limitações e servidão administrativa, das requisições, da ocupação temporária e do tombamento.

As intervenções supressivas, por sua vez, são aquelas em que há a transferência compulsória da titularidade do imóvel, representada pela desapropriação em suas diversas modalidades.

Veja-se, em linhas gerais, o conceito de cada uma das modalidades citadas.

As limitações administrativas, cujo fundamento está assentado no princípio da indisponibilidade do interesse público e na exigência de atendimento à função social, são prerrogativas conferidas ao Estado que o autorizam a impor determinações aos particulares que conformem o exercício do direito à propriedade às disposições constitucionais e legais atinentes.

Nesse sentido, as lições de Carvalho Filho (2011, p. 713) acerca do referido instituto:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. É exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como *gabarito* de prédios. Limita-se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquelas em que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistorias em elevadores de edifícios e ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.

As limitações administrativas são efetivadas através de “[...] atos legislativos ou administrativos de caráter geral” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 715), destinadas a um número indeterminado de propriedades e sem previsão de indenização por parte do Poder Público.

Isso porque, “[...] sendo imposições de ordem geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários”, vez que “[...] não há prejuízos individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 716).

As servidões administrativas, por sua vez, são exemplo de direito real público que permite ao Estado intervir na propriedade a fim de assegurar a execução de obras e serviços de interesse coletivo (CARVALHO FILHO, 2011) e, somente nos casos de prejuízo decorrente de sua utilização pelo Poder Público, é que essa modalidade de intervenção poderá ensejar o direito à indenização.

Com previsão expressa no art. 40 do Decreto-Lei n. 3.365/41, que dispõe acerca das desapropriações por utilidade pública, segundo o qual “O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei” (BRASIL, 1941), bem como nas disposições constitucionais que autorizam a interferência do Estado na propriedade, são exemplos de servidões administrativas “[...] a instalação de redes elétricas e a implantação de

gasodutos e oleodutos em áreas privadas para a execução de serviços públicos” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 701).

As requisições, semelhantemente à modalidade acima referida, retiram seu fundamento de validade das disposições constitucionais que autorizam a intervenção estatal na propriedade, em especial, do inciso XXV do art. 5º, que dispõe que “[...] no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” (BRASIL, 1988).

Trata-se de modalidade na qual o Estado, na presença de iminente perigo público (este advindo de situações de guerra ou calamidades, por exemplo), pode requisitar o uso da propriedade, cabendo, na forma da lei, indenização ulterior em caso de danos provocados pelo uso.

As ocupações temporárias decorrem da necessidade de o Poder Público “[...] usar, por algum período de tempo, a propriedade privada com o fim de lhe ser permitida a execução de serviços e obras públicas, mesmo que inexista situação de perigo público iminente” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 709).

Ocorre em duas modalidades específicas, quais sejam, para obras vinculadas ao processo de desapropriação (art. 36 do Decreto-Lei n. 3.365/41) e para as demais, sem vínculo com processos expropriatórios, com a ressalva de que somente a primeira é passível de indenização pelo uso, enquanto a segunda depende, para tanto, de dano comprovado advindo da utilização.

O parcelamento do solo urbano, regido pela Lei n. 6.766/79, consiste no processo de loteamento ou desmembramento da propriedade, com o fim de promover obras de utilidade pública, como a abertura ou ampliação de vias de circulação e construção de logradouros públicos, ou, no caso de desmembramento, sem a necessidade de abertura de vias e construção, ampliação ou prolongamento de novos logradouros públicos, nos termos do art. 2º da lei mencionada.

A edificação compulsória, por sua vez, prevista no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e com amparo no art. 182 da Constituição Federal, autoriza a edificação compulsória pelo Município de imóvel que, não edificado, não esteja cumprindo com sua função social.

Por fim, como última espécie de intervenção restritiva (em que não há transferência compulsória da titularidade do imóvel), tem-se o tombamento, “[...] que é a forma de intervenção na propriedade pela qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro” (CARVALHO FILHO, 2011, p.717), declarado pelo Estado como

patrimônio cultural e artístico nacional, nos termos do art. 1º do Decreto-Lei n. 25/1937, *in verbis*:

Art. 1º. Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (BRASIL, 1937).

E isso, para que seja efetivado o disposto no art. 215 da Constituição Federal, pelo qual “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que o tombamento importa em restrições ao uso da propriedade, vez que o proprietário ou titular de direito de uso não poderá destruir ou avariar o bem tombado, devendo reparar quaisquer danos nele ocorridos, dentre outras hipóteses, sem que haja, em regra, previsão de indenização pelo Poder Público.

Além dessas modalidades de intervenção estatal na propriedade, têm-se as chamadas intervenções supressivas, ou seja, aquelas que importam em transferência compulsória da titularidade do imóvel para o Estado.

Aqui, faz-se a ressalva de que, embora seja modalidade de intervenção do Estado na propriedade, o instituto da expropriação ou desapropriação confiscatória (previsto no art. 243 da Constituição Federal) será tratado em apartado, tendo em vista suas diferenças substanciais com o instituto da desapropriação *stricto sensu* ora analisado.

Pois bem. Sendo matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, Mello (2009, p. 858) conceitua o gênero desapropriação como “[...] o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público”.

Segundo lições de Gomes (2012) a desapropriação é ato unilateral do Estado, que pode recair tanto sobre bens particulares, quanto sobre bens públicos do ente menor pelo ente maior (art. 2º, §2º, Decreto-Lei n. 3.365/41), senão se veja:

Art. 2º. Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. (...)

§ 2º. Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa (BRASIL, 1941).

Outrossim, é ínsito ao próprio instituto acima referido a indenização, prévia e justa, em dinheiro, ou em títulos da dívida pública, a depender da espécie de desapropriação, conforme se extrai dos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 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;

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.

(...)

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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:

(...)

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.

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).

Com efeito, conforme classificação doutrinária de Gomes (2012), a desapropriação pode ocorrer nas seguintes modalidades: desapropriação ordinária e extraordinária.

A primeira, com fundamento no art. 5º, XXIV, consiste na desapropriação realizada com fundamento em necessidade ou utilidade pública, sendo regulamentada pelo já mencionado Decreto-Lei n. 3.365/41.

Nestes casos, o ato expropriatório é realizado mediante juízo de discricionariedade da Administração Pública, que em análise à oportunidade e conveniência, seleciona o bem a ser expropriado.

Necessidade pública, portanto, pressupõe a existência de uma situação de urgência a justificar o ato expropriatório. É o exemplo das propriedades privadas que se localizam em regiões fronteiriças com países em que há intenso contrabando. A declaração por utilidade pública, por sua vez, ocorre nos casos previstos no art. 5º do Decreto-Lei n. 3.365/41, e em outros previstos em legislação específica. Nesse sentido, veja-se:

Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
 - i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;
 - i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terreno, edificados ou não, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais.
 - i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais (BRASIL, 1941).

Trata-se, pois, de rol exemplificativo, sendo perfeitamente possível a declaração de utilidade pública com fundamento em outras hipóteses se assim entender a Administração.

Nessa lição, esclarece Gomes (2012, p. 260):

A necessidade ou utilidade pública se justifica pelo próprio interesse público que legitima a atuação da Administração e decorre, no caso concreto, da discricionariedade do ente expropriante que, a partir de um juízo próprio de conveniência e oportunidade, irá escolher o bem a ser desapropriado.

Convém ainda observar que referidas expressões não são sinônimas, na medida em que *necessidade* pressupõe urgência do uso do bem para um fim específico e imediato, ao passo que *utilidade* caracteriza simplesmente a situação em que, a critério da discricionariedade da Administração Pública, determinado bem será desapropriado a partir da estrita conveniência e oportunidade para o ente expropriante.

A referida declaração é efetivada mediante ato do chefe do Executivo: Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito, em âmbito federal, estadual e municipal, respectivamente, nos termos do art. 6º do Decreto-Lei n. 3.365/41.

Em seguida, o procedimento desapropriatório é instaurado, administrativa ou judicialmente, a depender da existência ou não de comum acordo entre a Administração e os particulares acerca da indenização, vez que, obrigatoriamente, sempre caberá o pagamento, prévio e justo, de indenização em dinheiro ao proprietário particular.

Nos dizeres de Mello (2009, p. 878) indenização justa “[...] é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio”.

A desapropriação extraordinária, por sua vez, prevista no art. 184 da Constituição Federal, busca efetivar a promoção da reforma agrária e da adequação do imóvel às diretrizes estabelecidas no âmbito municipal, “[...] justificando-se a desapropriação, nesse caso, pela ausência do atendimento à função social da propriedade pelo bem expropriado” (GOMES, 2012, p. 263).

Nessa senda, é o disposto no referido artigo, *in verbis*:

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).

O interesse social nessa modalidade de desapropriação reside na necessidade estatal de promoção da reforma agrária, quando verificado que o imóvel rural não atende aos requisitos elencados no art. 186 da Carta Republicana, que compõem a função social das propriedades rurais, quais sejam:

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).

Assim, o desatendimento a quaisquer dos requisitos acima pode ensejar a desapropriação para fins de reforma agrária, conforme disciplinado na Lei Complementar n. 76/1993 e na Lei n. 8.629/1993, sendo de competência da União assim fazê-lo, nos termos do art. 184 da Constituição Federal e do art. 2º, §1º da referida lei complementar.

No tocante aos imóveis urbanos, tem-se a desapropriação por desatendimento à função social, prevista nos art. 182 da Constituição Federal, abaixo transcrito:

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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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:

(...)

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).

O instituto da desapropriação por violação da função social é regulado pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e, como se extrai da redação do dispositivo acima mencionado, a indenização poderá ocorrer de duas formas distintas: mediante prévia e justa indenização em dinheiro ou em títulos da dívida pública.

A primeira hipótese ocorrerá no caso de descumprimento da função social da propriedade, verificado a partir do não atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade dispostas no plano diretor.

A segunda, por sua vez, ocorrerá nos casos de não edificação, subutilização ou inutilização de imóvel urbano, em que o Município poderá, sob pena de desapropriação, promover sua adequada destinação, nos termos legais.

Por fim, insta esclarecer acerca da chamada desapropriação indireta, que nada mais é do que o apossamento administrativo pela Administração Pública sem o respeito ao devido processo legal. Sobre a matéria, as lições de Gomes (2012, p. 267):

Também o chamado apossamento administrativo, identificado por alguns doutrinadores e sobretudo pela jurisprudência como desapropriação indireta, distancia-se sobremaneira do instituto da desapropriação, na medida em que esta última é instrumentalizada a partir de um ato declaratório do Poder Público e a subsequente execução das medidas necessárias à efetivação da desapropriação (pagamento da indenização, transferência da posse e do domínio).

No apossamento administrativo, por seu turno, a Administração Pública age de forma indireta (daí a expressão desapropriação indireta), sem a observância do procedimento legal próprio da desapropriação, apossando-se direta e ilegalmente de determinado bem, e passando a agir como se fosse o verdadeiro proprietário.

Nesses casos, ressalta-se que o particular não poderá retomar o bem expropriado, mas tão somente promover a sua indenização. Tal modalidade expropriatória, contudo, não pode ser considerada como desapropriação, por inadequação ao molde conferido pela própria Constituição Federal ao instituto.

Passa-se, pois, à análise da expropriação ou desapropriação confiscatória, modalidade de intervenção do Estado na propriedade contida no art. 243 da Constituição Federal.

3.3 O instituto da expropriação ou desapropriação confiscatória

Ultrapassada a análise das principais modalidades de intervenção do Estado na propriedade, resta ainda o estudo acerca da hipótese de expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal, que assim dispõe:

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 (BRASIL, 1988).

O referido instituto, portanto, prevê a possibilidade de expropriação, sem direito à indenização, ao proprietário de imóveis rurais e urbanos localizados em todo o território nacional, nos quais seja constatada a prática de atividades ilícitas, consistente na cultura ilegal de plantas psicotrópicas e na exploração do trabalho escravo, sem prejuízo do outras sanções previstas em lei.

O aludido artigo, frise-se, nem sempre contou com tal redação. Isso porque a Emenda Constitucional n. 81, de 05 de junho de 2014, conhecida como PEC do Trabalho Escravo, alterou a sua redação originária, lançada 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 (BRASIL, 1991).

Portanto, extrai-se da redação inicial do aludido artigo que o Constituinte originário achou por bem sancionar não só o mau uso da propriedade, mas sua completa desvirtuação, em virtude de práticas ilícitas nela realizadas, consistente outrora, tão somente no cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, prática vedada e criminalizada, nos termos do já revogado art. 281 do Código Penal, introduzido pela Lei n. 5.726/1971 (revogada pela Lei n. 6.368/1976), *in verbis*:

Art. 281. Importar ou exportar, preparar, produzir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer, ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, ministrar ou entregar de qualquer forma, a consumo substância entorpecente, ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacôrdo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 6 anos e multa de 50 (cinquenta) a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem, indevidamente:

(...)

II - faz ou mantém o cultivo de plantas destinadas à preparação de entorpecentes ou de substâncias que determinem dependência física ou psíquica; (BRASIL, 1971, grifo nosso).

Assevera-se que apesar de expressamente revogado, a conduta típica prevista no dispositivo *supra* ainda é considerada criminosa, nos termos do art. 33, §1º, II da Lei n. 11.343/2006, segundo o qual incorre nas penas do art. 33, *caput*, quem “[...] semeia, cultiva ou faz a colheita, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, de plantas que se constituam em matéria-prima para a preparação de drogas” (BRASIL, 2006).

A destinação da norma constitucional recaía sobre as glebas de terra em que fosse verificada a cultura de plantas psicotrópicas, nos termos da Lei n. 8.257/93, que regula a expropriação nessa hipótese.

Por “glebas”, entende-se a totalidade do imóvel, e não parcela deste, conforme entendimento manifestado pelo Emin. Min. Eros Grau no julgamento do RE 543974:, em 26.03.2009 (BRASIL, 2009). E, o vocábulo “plantas psicotrópicas”, por sua vez, compreende “[...] aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscriita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde” (art. 2º, *caput*, Lei n. 8.257/91) (BRASIL, 1991).

Pois bem. Considerando a existência do trabalho escravo ainda de modo bastante expressivo principalmente nas propriedades rurais, foram formuladas duas propostas de emenda à Constituição, 57-A/1999 e 52/2005, voltadas a incluir, dentre as causas de expropriação, a exploração do trabalho escravo, prática vedada, nos termos do art. 149 do Código Penal, *in verbis*:

Art. 184. 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 (BRASIL, 1940).

As propostas foram processadas conjuntamente, por tratarem da mesma matéria, culminando, após o devido processo legislativo, na promulgação da Emenda Constitucional 81, em meados de 2014, cuja nova redação (I) destinou o alcance da norma para todo e qualquer imóvel urbano ou rural, (II) incluiu dentre as causas de expropriação, a exploração do trabalho escravo na propriedade e, (III) estabeleceu que os imóveis expropriados fossem revertidos ao programa de reforma agrária e habitação popular, na forma da lei.

Pois bem. O art. 243 da Constituição Federal trata, portanto, de uma hipótese de sanção à violação social da propriedade pela prática de atividades ilícitas que, por seu impacto na coletividade (combate ao cultivo e circulação de produtos de origem ilícita e ao trabalho escravo), foram selecionadas pela Carta Republicana como causas de expropriação de imóveis sem indenização.

A doutrina não é uníssona quanto à classificação desta hipótese de perda da propriedade, nem mesmo quanto à sua nomenclatura.

Assim, optou-se por empregar o termo utilizado pelo próprio Constituinte, qual seja, expropriação, sem desconsiderar os empregados pela doutrina, como desapropriação sanção ou desapropriação confisco.

Di Pietro (2011, 162) classifica a expropriação como modalidade de desapropriação sancionatória, equiparada ao confisco “por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Pela mesma razão teria sido empregado o vocábulo expropriação, em vez de desapropriação”.

Marinela (2012) e Carvalho Filho (2011) abordam o instituto como desapropriação confiscatória. Mazza (2013), por sua vez, dispensa a ele a qualidade de instituto afim à desapropriação, doravante denominado confisco, sem com ela se confundir.

“Isso porque o pagamento de indenização é elemento indispensável para caracterização de desapropriação. A desapropriação sempre indeniza; o confisco nunca indeniza” (MAZZA, 2013, p. 768-769).

Para Cavalcante Filho (2009, s.p), a expropriação “[...] é o gênero do qual desapropriação é a espécie. [...] Assim, teríamos na expropriação um gênero das intervenções do Estado na propriedade que culminariam por retirar do proprietário a coisa”.

Coaduna-se com este último entendimento, no sentido de que a expropriação é modalidade de intervenção do Estado na propriedade sem, contudo, se confundir com a espécie desapropriação.

A norma constitucional expressa no art. 243 da Constituição Federal, assevera-se, não é cláusula pétrea, como será abordado mais adiante, estado passível, portanto, de emendas por parte do Poder constituinte derivado. Se assim não fosse, seria inconstitucional a inserção da exploração do trabalho escravo dentre as causas de expropriação.

As hipóteses de expropriação listadas em tal artigo integram rol taxativo, só podendo ser aditado por meio de emendas, na forma da lei, competindo à União propor a expropriação, e à Justiça Federal processar a ação respectiva, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Quanto ao procedimento, a expropriação diferencia-se das demais modalidades de transferência compulsória da propriedade em razão do processo expropriatório não ser deflagrado mediante ato declaratório de necessidade, interesse social ou utilidade pública da autoridade competente, mas de atos policiais e inquéritos, que subsidiarão a referida ação.

Nesses termos é a lição de Alexandrino e Paulo (2012, p. 1.008), segundo a qual “Nessa modalidade de desapropriação, não há que se falar em decreto de declaração de interesse social ou de utilidade pública, devido à ilicitude da atividade do proprietário”.

Outrossim, tem-se que a expropriação, diferentemente da desapropriação, é a única modalidade de perda de propriedade sem indenização. Sobre o assunto, elucida Cavalcante Filho (2009, s.p):

De igual forma, desapropriação e confisco guardam uma diferença entre si: a desapropriação é sempre indenizada, ao passo que o confisco, por natureza, não traz o direito a indenização. Isso porque, enquanto a desapropriação se baseia em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social (art. 5º, XXIV, da CF), o confisco integra a categoria de sanção por um ato ilícito (art. 5º, XLVI, b).

Nobre Júnior (1995, p. 34), assim declara:

A despeito do *nomem juris* atribuído pelo Constituinte, com a desapropriação não se confunde. É que a perda da propriedade, por ato compulsório do Estado, não vem acompanhada de compensação financeira. Embora vedado a princípio, justifica-se por força de exceção constitucional, sancionadora do uso da propriedade para fins antijurídicos. Não se ataca aqui o espírito informador da propriedade como direito individual e inalienável do homem, tal como declarado em inúmeras declarações constitucionais.

Com efeito, através da interpretação teleológica do dispositivo em comento, isto é, da busca pelo sentido e alcance pretendido pelo Constituinte, é possível vislumbrar os fins colimados pela norma, a sua razão de ser no mundo jurídico.

Nos termos delineados, depreende-se que a expropriação foi o instrumento previsto pelo Poder constituinte para sancionar o uso ilícito da propriedade através da prática de condutas infracionais, prescindindo, portanto, de indenização, vez que segundo o famoso brocardo, “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”, ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.

3.4 Direito à propriedade *versus* direito à saúde

O direito à propriedade, bem como o direito à saúde, constitucionalmente assegurados, podem ser classificados como de 1ª e 2ª geração, respectivamente.

Os direitos de 1ª geração ou dimensão são aqueles conquistados pelos indivíduos para refrear as ingerências estatais, expressos em sua maioria pelos direitos fundamentais, enquanto os de 2ª geração compreendem, dentre outros, os direitos sociais, que exigem do Estado uma ação positiva para sua implementação.

Nesse sentido, as lições de Novellino (2012, p. 403-404):

Os direitos de primeira dimensão têm como titular o indivíduo e são oponíveis, sobretudo, ao Estado, impondo-lhe diretamente um dever de abstenção (*caráter negativo*). (...) Ligados à igualdade material, pertencem à segunda dimensão os direitos sociais, econômicos e culturais. (...) A implementação das prestações materiais e jurídicas exigíveis para a redução das desigualdades no plano fático, por dependerem, em certa medida, da disponibilidade orçamentária do Estado (“reserva do possível”), faz com que estes direitos geralmente tenham uma efetividade menor que os direitos de defesa.

Os direitos de 1ª geração, portanto, segundo Agra (2012) são os chamados direitos de defesa ou de resistência, concretizados por meio de uma ação negativa (de não fazer) do Estado, dentre os quais está o direito de propriedade, que impõem ao Poder Público a abstenção de medidas que turvem o seu exercício pelos particulares.

Já os direitos de 2ª geração, dentre os quais está o direito à saúde, objetivam “[...] dar um caráter de universalidade às prerrogativas fundamentais dos cidadãos” (AGRA, 2012, p. 158).

Assim é que o art. 196 da Constituição Federal estabelece que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Com efeito, as dimensões dos direitos denotam as evoluções ocorridas nas suas conquistas em diferentes acepções, de modo que “Enquanto o ser humano continuar a produzir valores, as suas necessidades a cada dia se avolumarão, sem se poder precisar um final para a saciedade dos interesses humanos” (AGRA, 2012, p. 157).

Há de se observar ainda, as dimensões subjetiva ou objetiva dos direitos fundamentais, a depender da perspectiva sob o qual são analisados. Tal processo é importante para poder se aferir a própria estrutura do direito, e assim concebê-lo com maior amplitude axiológica.

A concepção dos direitos segundo a dimensão subjetiva é realizada a partir do prisma de cada indivíduo, como titular de um núcleo normativo protetivo, enquanto que a dimensão objetiva, transcendente da esfera puramente individual, é concebida “[...] também do ponto de vista da comunidade, como valores ou fins que esta se propõe prosseguir, em grande medida através da ação estatal” (ANDRADE, 2001 apud NOVELINO, 2012, p. 410).

Uma das consequências de se conceber os direitos fundamentais a partir da dimensão objetiva é “[...] a sua influência normativa no ordenamento jurídico e na vida em sociedade” (ANDRADE, 2001 apud NOVELINO, 2012, p. 411). Nesse sentido, veja-se:

Em um terceiro aspecto, os direitos fundamentais impõem aos poderes públicos – em especial ao legislador – o dever de proteção e promoção dos direitos fundamentais contra possíveis violações, sobretudo as provenientes de particulares. Neste sentido, a dimensão objetiva reforça a imperatividade dos direitos individuais e alarga sua “influência normativa no ordenamento jurídico e na vida em sociedade” (ANDRADE, 2001 apud NOVELINO, 2012, p. 411).

Assim é que o direito à propriedade, bem como o direito à saúde e à vida, em suas dimensões objetivas, orientam a produção normativa com vistas a serem efetivados.

Pois bem. Como já asseverado, os direitos fundamentais não gozam de caráter absoluto, vez que podem ser relativizados e limitados, inclusive mitigados diante de outros direitos, através da técnica da ponderação.

Portanto, não raro existirão conflitos entre normas fundamentais, sendo tal fenômeno próprio do Estado democrático de Direito, tendo em vista que, nos dizeres de Novellino (2012, p. 138):

[...] a Constituição é resultante de um compromisso entre setores diferenciados e, por vezes, antagônicos, sendo que o consenso fundamental responsável pela positivação de suas normas não impede e nem apaga “o pluralismo e antagonismo de ideias subjacentes ao pacto fundador”.

Considerando o escopo do presente trabalho monográfico, de suscitar a regulamentação constitucional a uma situação fática posta à realidade brasileira, qual seja, a existência de imóveis sem destinação social que, em desrespeito às normas das autoridades sanitárias, funcionam como verdadeiros criadouros de proliferação de mosquitos *Aedes Aegypti*, é que se invoca a referida técnica da ponderação, realizada a partir do sopesamento de interesses conflitantes para se definir, caso a caso, a melhor solução jurídica a ser concedida.

Para Novellino (2012, 143-144), a mencionada técnica pode ser efetivada atendendo-se a três etapas distintas, *in verbis*:

A primeira consiste na (a) *identificação das normas* e seu *agrupamento* conforme a direção para a qual apontam. Em seguida, devem ser analisadas as (b) *circunstâncias do caso concreto* e suas *repercussões*. Após essas duas etapas preparatórias, deve-se atribuir o (c) *peso relativo* aos elementos e estabelecer a *intensidade de preferência* de cada grupo de normas (“ponderação propriamente dita”).

Com efeito, passa-se à realização da ponderação, tendo por parâmetro a situação concreta acima referida, tida por problema-base do presente trabalho monográfico.

As normas postas em colisão, portanto, resumem-se ao direito à propriedade e ao direito à saúde.

Como já abordado anteriormente, o direito à propriedade é compreendido como fundamental, ao passo que a saúde é direito fundamental social, a ser efetivado pelo Estado.

Aquele impõe uma ação estatal negativa, a proteger o seu núcleo normativo individual, enquanto o direito à saúde impõe uma ação positiva por parte do Estado, visando a sua efetivação.

O primeiro fica adstrito à esfera subjetiva dos indivíduos, enquanto o segundo transcende tal concepção individualista, com vistas a garantir a todos o direito à saúde.

O direito à propriedade, embora dotado de fundamentalidade, devendo ser assegurado na forma da lei, não existe *per si*, mas exige o atendimento à função social para o

seu legítimo exercício.

Assim sendo, salvo melhor juízo, não atenderia tal função as propriedades abandonadas, sem destinação ou fechadas em que fosse verificada a presença injustificada de vetores do mosquito *Aedes Aegypti*, em detrimento à saúde da coletividade.

Ademais, não se pode ignorar que a grave crise de saúde pública, decorrente do alastramento do aludido mosquito, é matéria que afeta a sociedade como um todo, com prejuízos que atingem até mesmo as finanças públicas, em decorrência dos gastos com o combate ao mosquito e com o tratamento das doenças por ele transmitidas.

Nesse caso, afigura-se acertado dar primazia ao direito à saúde e à vida, em detrimento do direito à propriedade, principalmente porque ele só deve ser exercido nos limites da função social.

Assim, conclui-se que a vida e a saúde da coletividade deve, salvo melhor juízo, prevalecer sobre o direito individual à propriedade.

Isso posto, passa-se à análise do procedimento de alteração da Constituição Federal, dando-se enfoque à possibilidade de inclusão no seu art. 243, da hipótese de expropriação de imóveis abandonados, sem destinação ou fechados, em que seja constatada a existência injustificada de focos do mosquito *Aedes Aegypti*.

4 DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

Tendo sido abordado nos capítulos anteriores os principais assuntos sem os quais não seria possível dar continuidade ao estudo ora proposto, chega-se ao âmago do presente trabalho monográfico, em que se verificará a viabilidade jurídica de emenda à Constituição Federal, voltada a incluir uma nova hipótese de expropriação ao art. 243.

A Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro daquele ano, é o instrumento normativo que inaugurou a República Federativa do Brasil nos moldes hoje conhecidos, vez que se considera oficialmente criado o Estado com a promulgação de sua Carta Magna, inaugurando, assim, uma nova ordem político-jurídica.

A Constituição Federal, portanto, que instituiu o Estado Democrático de Direito, após 21 (vinte e um anos) de ferrenho regime ditatorial, apresentou-se de forma a revelar as aspirações e a ideologia na qual, à época imbuído o Poder constituinte originário, lançou as bases normativas nas quais se funda a República Federativa do Brasil.

A referida Carta Republicana, dotada de supremacia e tida por norma fundamental, segundo classificação delineada por Holthe (2009, p. 39), é classificada como “[...] formal, escrita, dogmática, promulgada ou democrática, rígida, analítica, dirigente, eclética, social e nominal (apesar de pretender ser normativa)”.

- 1) Formal, porque abarca normas de diferentes matizes, que não dizem respeito somente às matérias concernentes à organização e estrutura do Estado.
- 2) Escrita, porque suas normas encontram-se dispostas em um só documento formal.
- 3) Dogmática, posto que elaborada por um órgão composto pelos representantes do povo convocado para este fim.
- 4) Analítica, por tratar de diferentes matérias de forma extensa.
- 5) Dirigente, por conter normas que visam ditar os fins e a atuação estatal.
- 6) Eclética, por conciliar as mais diversas ideologias.
- 7) Social, por conter disposições acerca da ordem econômico-social, buscando o bem estar da coletividade.
- 8) Normativa, ao contrário do que entendeu o referido doutrinador à época, posto que possuidora de eficácia e supremacia sobre a legislação infraconstitucional, que lhe é submetida.

E, por fim, rígida, tendo em vista o seu processo de alteração mais dificultoso e burocrático, cujos fundamentos serão abordados no presente capítulo.

Pois bem. O Poder constituinte originário, definido como “[...] potência, no sentido de uma força em virtude da qual determinada sociedade política se dá uma nova constituição e, com isso, (re)cria e/ou modifica a estrutura jurídica e política do Estado” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 88), foi o órgão responsável pela elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas não da forma que hoje é conhecida, vez que sofreu inúmeras modificações ao longo dos anos que se seguiram à sua promulgação.

Para Siches (1991 apud AGRA, 2012, p. 23), tem-se o seguinte:

O Poder Constituinte é aquele que tem a função de criar a Constituição, o responsável pela produção originária do Direito, como ensina Recaséns Siches. É o antecedente lógico e inexorável do Poder Reformador. Ele não se esgota com a realização do Texto Constitucional: a soberania popular, detentora da titularidade do Poder Constituinte, permanece com o povo de forma potencializada, à espera de uma nova decisão para se manifestar.

Pois bem. O referido Poder, cuja titularidade pertence de forma permanente ao povo, outrora representado pelos deputados e senadores eleitos à época, é órgão inicial, ilimitado, incondicionado e autônomo, dotado de iniciativa para lançar de forma inaugural as bases normativas do Estado.

Tais características expressam o seu exercício pleno, que não se subordina a nenhum outro poder, ou limites de qualquer ordem.

Por ter confeccionado a Carta Republicana para ser um instrumento normativo, e não meramente nominal, o referido Poder autorizou expressamente a possibilidade de emendas ao texto constitucional, de caráter revisional ou não, para que ela não restasse obsoleta, mas em conformidade com a dinâmica social².

No entanto, tem-se que tal autorização, dada ao Poder constituinte derivado, de alterar o texto constitucional, não pode ser exercida de forma ilimitada ou incondicionada, mas deve obediência aos limites materiais, formais e circunstanciais impostos por aquele e listados na Constituição Federal. Nesse sentido, as lições de Mendes (2012, p. 137):

² As emendas revisionais, por já terem sido exauridas oportunamente, nos termos do art. 3º do ADCT, segundo o qual “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral” (BRASIL, 1988), não serão objeto de maiores abordagens no presente capítulo.

Embora as constituições sejam concebidas para durar no tempo, a evolução dos fatos sociais pode reclamar ajustes na vontade expressa no documento do poder constituinte originário. Para prevenir os efeitos nefastos de um engessamento de todo o texto constitucional, o próprio poder constituinte originário prevê a possibilidade de um poder por ele instituído, vir a alterar a Lei Maior.

E ainda, esclarece Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012, p. 104):

Uma das funções da Constituição é de assegurar um nível adequado de estabilidade às instituições políticas e jurídicas. Não apenas por isso, mas também por tal razão, a rigidez constitucional, traduzida pela dificuldade maior de alteração do texto constitucional em relação ao processo legislativo ordinário, serve ao propósito de garantir a permanência e a estabilidade, embora não a imutabilidade da constituição. Tal estabilidade no mais das vezes abrange também garantias contra a supressão de determinados conteúdos da constituição, blindados até mesmo contra a ação do poder de reforma constitucional, conteúdos que passaram a ser conhecidos também como “cláusulas pétreas” ou “garantias de eternidade” (...).

Com efeito, compete ao Poder constituinte derivado, representado pelo Congresso Nacional, a guarda da compatibilidade da Constituição às relações sociais que regula, através da revisão, retificação e alteração, se necessário, das disposições constitucionais, nos termos e limites traçados pela própria Constituição, através do processo legislativo das emendas constitucionais.

Aqui, faz-se a ressalva de que embora não haja hierarquia entre os dispositivos constitucionais, posto que todos gozam do mesmo status hierárquico, as normas inseridas através de emendas ficam sujeitas ao controle de constitucionalidade, tendo em vista que por terem sido formuladas pelo Poder constituinte derivado, podem ter sido elaboradas em desrespeito às limitações impostas na Carta Republicana.

4.1 Limitações ao poder de reforma do texto constitucional

Com efeito, o poder de reforma do Poder constituinte derivado, representado pelo Congresso Nacional, submete-se à observância de limites de ordem material, formal e circunstancial, sob pena de declaração de inconstitucionalidade.

Os limites materiais são aqueles correspondentes às matérias que não podem ser suprimidas ou restringidas do texto constitucional. Fernandes (2011, p. 102) os conceitua como

[...] normas que impossibilitam a inserção de matérias na Constituição (limites materiais de cunho inferior) ou como normas que impedem a supressão (abolição) de determinados temas ou matérias estabelecidas em um texto constitucional (limites materiais de cunho superior).

A esse núcleo intangível (em sua essência) da Constituição Federal dá-se o nome de cláusulas pétreas, previstas no art. 60, §4º da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art.60, §4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 I - a forma federativa de Estado;
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 III - a separação dos Poderes;
 IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Tais assuntos concernem à identidade da própria Constituição (FERNANDES, 2011), e por isso são revestidos de tamanha proteção, pela qual sequer será deliberada proposta de cunho supressivo ou restritivo. Ressalva-se, no entanto, que é legítima a proposta de emenda constitucional que verse sobre cláusulas pétreas, desde que não tenda a, de alguma forma, suprimi-las ou restringi-las.

Há ainda os chamados limites materiais implícitos, que embora não constem de forma expressa no texto constitucional, decorrem da própria *essentia* da Carta Republicana, “[...] sob pena de ferir de morte o sistema constitucional e o seu núcleo essencial engedrado pelo Poder constituinte originário” (FERNANDES, 2011, p.105), que é a impossibilidade de modificação do processo legislativo das emendas constitucionais, bem como de supressão do §4º do art. 60 da Constituição Federal e dos princípios fundamentais que regem a República Federativa do Brasil.

Os limites formais ou procedimentais são aqueles concercentes ao devido processo legislativo das emendas. Como já explicitado, a Constituição Federal de 1988 é do tipo rígida, isto é, possui um processo de alteração mais dificultoso e solone.

O art. 60 da Carta Republicana, que trata das emendas à Constituição, estabelece uma série de procedimentos que deve ser respeitado na feitura de tal espécie normativa. Nesse sentido, veja-se:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
 I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 II - do Presidente da República;
 III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
 (...)
 § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
 § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.
 (...)
 § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (BRASIL, 1988).

Eis as limitações as quais o Poder constituinte derivado está submetido, e sem as quais não é possível o processo de emenda à Constituição: (a) o respeito à iniciativa dos legitimados para apresentação da proposta; (b) a deliberação e o quórum de votação e aprovação nas casas legislativas; (c) a promulgação da proposta pelas Mesas da Câmara e do Senado; e, (d) o lapso temporal para apresentação de nova proposta cuja matéria foi havida por prejudicada ou rejeitada.

Doutrinariamente, tais limitações classificam-se em subjetivas e objetivas.

As subjetivas referem-se à iniciativa para apresentação de proposta de emenda, conferidas às casas legislativas, mediante proposta de no mínimo 1/3 de seus representantes, ao Presidente da República e a mais da metade das assembleias legislativas do país, manifestando-se cada uma pela maioria relativa de seus membros.

Trata-se, pois, de rol taxativo, que não é passível de emenda ou supressão, em razão da limitação material implícita que veda a alteração do próprio processo legislativo das emendas.

Vê-se, também, que diferentemente das leis infraconstitucionais, que autorizam a participação popular mediante proposta, não é juridicamente possível tal atribuição no tocante às emendas, o que não significa que é retirada do cidadão a faculdade de participar democraticamente do processo de feitura de emendas, posto que lhe é concedida a oportunidade de opinar acerca das propostas, bem como elaborar sugestões aos representantes do povo, os quais devem manter um canal de diálogo aberto e inclusivo com seus eleitores.

As limitações objetivas, propriamente procedimentais, estabelecem que a Constituição Federal só poderá ser emendada caso a proposta, após deliberação nas duas Casas do Congresso Nacional, for votadas em ambas as Casas, em duas sessões, sendo obtidas a aprovação de 3/5 dos respectivos membros.

Outrossim, não há no processo legislativo de emendas constitucionais veto ou sanção presidencial. A promulgação das emendas se dá pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60, §3º.

Há de se respeitar também a limitação constante no art. 60, §5º, segundo a qual “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” (BRASIL, 1988). Assim, proposta de emenda que versar sobre matéria prejudicada ou rejeitada só poderá ser realizada na sessão legislativa seguinte, nos termos do art. 57 da Constituição Federal.

Os limites circunstanciais, por sua vez, são os que vedam a alteração da Carta Republicana na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, nos

exatos termos do art. 60, §1º.

Há, ainda, outros procedimentos cuja observância é obrigatória no processo de feitura das emendas, com previsão regimental, como a análise e deliberação da proposta pela CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, que elabora um parecer acerca de sua constitucionalidade.

No referido parecer, as propostas são analisadas quanto aos requisitos de admissibilidade e mérito, ou seja, quanto ao preenchimento dos requisitos formais e quanto à constitucionalidade, técnica legislativa empregada e legalidade, indispensáveis para a aprovação da emenda. Ao final, é elaborado um voto, que pode ser tanto pela aprovação, quanto pela não aprovação da proposta, com a determinação de arquivamento.

Nesse sentido, é o que se extrai do Parecer da CCJ, constante do “ANEXO B”, sobre a proposta de emenda à Constituição n. 57-A, conhecida como PEC do Trabalho Escravo, que alterou o art. 243 da Carta Republicana.

Pela pertinência com o presente trabalho, visto se tratar do mesmo dispositivo constitucional a ser alterado, qual seja, o art. 243 da Constituição Federal, destaca-se alguns trechos do referido parecer, que acabam por evidenciar a viabilidade jurídica da proposta ora ventilada.

Acerca da natureza do dispositivo a ser alterado, bem como de seu conteúdo, tem-se o seguinte:

Do ponto de vista da constitucionalidade da matéria, não há nada a objetar, visto que o conteúdo da proposta não integra o elenco de matérias do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, sobre as quais não pode haver deliberação – cláusulas pétreas, e tampouco trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, conforme estabelece o § 5º do mencionado artigo. Não há, igualmente, restrições quanto à juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa (BRASIL, 2013a).

Em outra passagem, agora versando sobre os direitos contrapostos no caso (direito à propriedade e dignidade da pessoa humana), o parecer restou lançado nos seguintes termos:

Nossa Constituição diz que toda propriedade rural ou urbana deve cumprir sua função social e jamais poderá ser utilizada como instrumento de opressão ou submissão de qualquer pessoa.

(...)

Ao permitir a expropriação do imóvel em que houver trabalho escravo, o país dará sinal inequívoco de que está empenhado em inibir a prática desse tipo de crime que fere, não só as leis trabalhistas, mas, antes de tudo, os mais basilares direitos do homem. Ademais, não pode haver afronta maior à função social da propriedade privada do que sua utilização para tal prática, que é a forma mais vil de exploração do ser humano (BRASIL, 2013a).

Ainda foram tratados outros aspectos de suma importância, como o princípio da legalidade e devido processo, a demonstrar que a expropriação não se daria por arbitrariedade dos agentes públicos, mas na forma da lei, respeitados o contraditório e a ampla defesa. Nesse sentido, veja-se:

Por outro lado, chegou ao nosso conhecimento a preocupação de alguns setores de que, promulgada a Emenda Constitucional, estariam os proprietários de imóveis rurais e urbanos, sob o risco iminente de expropriação, mediante simples ato administrativo, exarado por exemplo, por fiscais do trabalho ou por membros do Ministério Público do Trabalho.

Não vislumbro essa possibilidade.

Primeiro, porque a nova redação proposta para o art. 243 da Constituição Federal não é autoaplicável.

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 que 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 esta 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.

Não bastasse isso, outra cláusula pétrea, informada pelo princípio do devido processo, 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).

(...)

Note-se, portanto, seja no caso de cultivo de plantas psicotrópicas, seja na “exploração de trabalho escravo”, que não mais haverá previsão para expropriação imediata (BRASIL, 2013a).

Assim, com base em tudo quanto exposto, é necessária a definição do conteúdo e extensão da proposta ora ventilada, qual seja, de expropriação de imóveis abandonados, sem destinação ou fechados, em que seja constatada a existência injustificada de focos do mosquito *Aedes Aegypti*.

4.2 Da proposta de emenda ao art. 243 da constituição: expropriação de imóveis criadouros de *Aedes Aegypti*

A proposta de emenda defendida no presente trabalho monográfico busca alterar o art. 243 da Constituição Federal para autorizar a expropriação de imóveis abandonados, sem destinação ou fechados, em que seja constatada a existência injustificada de focos do mosquito *Aedes Aegypti*.

Assim, não obstante a ausência da técnica legislativa apropriada, sugerir-se-ia, para fins meramente didáticos, que o dispositivo em comento contasse com a seguinte redação, *in verbis*:

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, ou em que seja constada por autoridade pública competente, nos termos da legislação ordinária, a existência injustificada de focos do mosquito *Aedes Aegypti*, 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.

§1º. A lei disporá sobre a expropriação de propriedades abandonadas, sem destinação ou fechadas, na forma da lei, em que seja constatada a existência de focos de vetores de doenças, desde que esgotadas as medidas administrativas previstas na legislação ordinária.

§2º. 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 (BRASIL, 1988).

Para que se possa aferir pela viabilidade jurídica da referida proposta de emenda constitucional, há de se verificar inicialmente se ela encontra óbice em alguma das limitações materiais impostas ao poder de reforma da Constituição Federal.

Quanto às limitações formais e circunstanciais, somente juízo posterior à concreta apresentação da proposta poderia concluir pela sua observação ou não.

Pois bem. Como já mencionado anteriormente, é vedado proposta de emenda tendente a abolir ou restringir o conteúdo de cláusulas pétreas, previstas no art. 60, §4º da Constituição Federal, e de forma implícita no restante do texto constitucional, a exemplo dos princípios em que se funda a República Federativa do Brasil.

Com efeito, o conteúdo da proposta ora ventilada não está relacionado às hipóteses constantes no art. 60, §4º da Carta Republicana, a saber, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, consideradas cláusulas pétreas.

Ressalva-se que não se está sequer a restringir o direito à propriedade, vez que ele somente pode ser exercido nos termos da função social, ausente nos casos de flagrante abuso de direito em que o proprietário, descumprindo recomendações das autoridades sanitárias e expondo a perigo a vida e saúde da população, não elimina os focos de mosquitos transmissores de doenças.

Nesses casos, reitera-se, não há mera inobservância da função social da propriedade, mas sua completa desvirtuação, com riscos concretos à vida e à saúde pública.

Não bastasse, tais condutas podem incidir nos tipos previstos nos arts. 267 e 268 do Código Penal, bem como no art. 54 da Lei de Crimes Ambientais, como já foi abordado em capítulo próprio.

Assim, tendo em vista que o instituto da expropriação sanciona o mau uso da propriedade em que sejam praticadas condutas infracionais em detrimento do bem estar comum, conclui-se pela sua adequação jurídica à hipótese fática de não remover injustificadamente focos de vetores de doenças.

Assevera-se que não seria o caso meramente de desapropriação, como bem foi previsto por inúmeros municípios brasileiros ao decretar estado de calamidade pública pelo alastramento do mosquito *Aedes Aegypti* (ANEXO C), mas de expropriação, posto que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.

Em outras palavras, as propriedades em que seja verificada a prática de condutas tipificadas como crime e que exponham a risco concreto a vida e saúde da população, se desapropriadas, o serão mediante indenização. Ao passo de que na expropriação, tal hipótese não é cabível.

Por fim, antes de se passar à análise do trâmite legislativo das emendas constitucionais, insta mencionar que vêm sendo admitida a prisão dos proprietários de imóveis que incidam nos tipos penais acima elencados, como amplamente demonstrado na mídia (CORREIO DO ESTADO, 2015; PRADO, 2015).

Isso leva a concluir que, em sendo admitida medida mais grave como a privação à liberdade, poderá ser admitida também, sem embargo, a privação à propriedade.

O trâmite das propostas de emendas constitucionais, nos termos das disposições legais presentes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n. 17/1989), é disciplinado da seguinte forma, *in verbis*:

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou

substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

§ 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

§ 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões.

§ 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.

Art. 203. A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente.

Parágrafo único. Quando ultimada na Câmara a aprovação da proposta, será o fato comunicado ao Presidente do Senado e convocada sessão para promulgação da emenda (BRASIL, 2003).

Com efeito, de forma sucinta, o procedimento de elaboração de emendas constitucionais compreende as seguintes etapas:

- a) apresentada a PEC, ela é submetida à CCJ, que fará o juízo quanto à constitucionalidade, técnica legislativa empregada e legalidade;
- b) em sendo aprovada, é criada uma Comissão especial para análise de seu conteúdo;
- c) a Comissão deverá votar a proposta em até 40 sessões plenárias, e encaminhá-la para votação em plenário, em dois turnos, exigindo-se a aprovação de 3/5 dos membros da Casa em cada turno;
- d) se aprovada, a proposta segue para a outra Casa Legislativa (Senado ou Câmara dos Deputados, a depender de onde teve início a proposta);
- e) repete-se o processo anterior na Casa a que tenha sido enviada a proposta de emenda; e,
- f) sendo aprovado integralmente o texto da proposta, a emenda segue para promulgação pelas Mesas de ambas as Casas Legislativas. Se houver alterações no texto, a proposta retorna à casa iniciadora para revisão (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2015).

Exaurido este tópico, passa-se ao penúltimo capítulo do presente trabalho monográfico, que disporá sobre a legislação infraconstitucional regulamentadora da proposta de emenda ora suscitada.

4.3 A regulamentação infraconstitucional das hipóteses constitucionais de expropriação

As atuais hipóteses de expropriação contidas no art. 243 da Constituição Federal, a saber, nos casos de cultivo de plantas psicotrópicas e de exploração de trabalho escravo a serem realizados em propriedade rural e urbana, exigem regulamentação infraconstitucional que lhes permita a ampla produção de efeitos, determinando-lhes o alcance e conteúdo das normas.

A Lei n. 8.257/91, que dispõe sobre a expropriação de glebas cultivadas ilegalmente com plantas psicotrópicas, é o instrumento normativo responsável por disciplinar o respectivo procedimento expropriatório e delimitar conceitos fundamentais, como o de plantas psicotrópicas. Nesse sentido, veja-se:

Art. 2º Para efeito desta lei, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde.

Parágrafo único. A autorização para a cultura de plantas psicotrópicas será concedida pelo órgão competente do Ministério da Saúde, atendendo exclusivamente a finalidades terapêuticas e científicas (BRASIL, 1991).

A expropriação de glebas, além de respeitar o procedimento previsto em lei específica, conforme o disposto no seu art. 23, submete-se subsidiariamente às normas do Código de Processo Civil e, conseqüentemente, às garantias ao contraditório, ampla defesa e ao princípio da legalidade, constitucionalmente garantidos.

A hipótese de expropriação pela exploração de trabalho escravo na propriedade, vale dizer, ainda não conta com lei regulamentadora.

Todavia, tramita no Senado Federal o polêmico Projeto de Lei n. 432/2013, que visa regular a referida hipótese expropriatória presente no art. 243 da Constituição Federal, conceituando o que seria trabalho escravo, disciplinando o procedimento e instituindo o Fundo a que se refere o parágrafo único do dispositivo legal.

Com efeito, veja-se a ementa e sua respectiva explicação:

Ementa:

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

Explicação da Ementa:

Define trabalho escravo; estabelece que o mero descumprimento da legislação trabalhista não caracteriza trabalho escravo; determina que todo e qualquer bem de valor econômico – apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins ou da exploração de trabalho escravo – seja confiscado e revertido ao Fundo Especial de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico Ilícito de

Entorpecentes e Drogas Afins – FUNPRESTIE; estabelece que os imóveis rurais e urbanos 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 remetidos ao FUNPRESTIE; determina que 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; estabelece que a ação expropriatória de imóveis rurais e urbanos em que forem localizadas a exploração de trabalho escravo observará a lei processual civil, bem como a necessidade de trânsito em julgado de sentença penal condenatória contra o proprietário que explorar diretamente o trabalho escravo; elenca as finalidades e as fontes de recursos do FUNPRESTIE (BRASIL, 2013b).

Assevera-se que tal projeto de lei, proposto há aproximadamente 04 (quatro) anos, encontra-se ainda em trâmite, sem previsão de conclusão.

Pois bem. Uma nova hipótese de expropriação no art. 243 da Constituição Federal, voltada a incluir o confisco de propriedades abandonadas, sem destinação ou fechadas, que sirvam como verdadeiros criadouros aptos à proliferação de vetores de doenças demandaria lei ordinária regulamentadora.

Com efeito, o referido diploma normativo deveria delimitar o conceito de propriedades abandonadas, sem destinação ou fechadas, os critérios utilizados para a declaração de tais condições, bem como a autoridade pública competente para tanto.

Analogicamente, a Lei n. 13.301/2016, que dispõe sobre a adoção de quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito *Aedes Aegypti*, autoriza à autoridade máxima do SUS em âmbito federal, nacional e municipal, a proceder à imposição e execução de medidas necessárias ao seu combate. Nesse sentido, veja-se:

Art. 1º. Na situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika, a autoridade máxima do Sistema Único de Saúde - SUS de âmbito federal, estadual, distrital e municipal fica autorizada a determinar e executar as medidas necessárias ao controle das doenças causadas pelos referidos vírus, nos termos da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e demais normas aplicáveis, enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN.

§ 1º. Entre as medidas que podem ser determinadas e executadas para a contenção das doenças causadas pelos vírus de que trata o caput, destacam-se:

(...)

III - realização de visitas ampla e antecipadamente comunicadas a todos os imóveis públicos e particulares, ainda que com posse precária, para eliminação do mosquito e de seus criadouros, em área identificada como potencial possuidora de focos de transmissão;

IV - ingresso forçado em imóveis públicos e particulares, no caso de situação de abandono, ausência ou recusa de pessoa que possa permitir o acesso de agente público, regularmente designado e identificado, quando se mostre essencial para a contenção das doenças (BRASIL, 2016d).

Como se extrai da transcrição acima, as medidas a serem determinadas compreendem desde a realização de visitas a todos os imóveis públicos e particulares, bem como ingresso forçado nos mesmos em caso de abandono, ausência ou recusa da pessoa que possa permitir o acesso de agente.

A Lei n. 13.301/2016, inclusive, já delimita o conceito de imóveis abandonados, qual seja, “[...] aquele que demonstre flagrante ausência prolongada de utilização verificada por suas características físicas, por sinais de inexistência de conservação, pelo relato de moradores da área ou por outros indícios que evidenciem a sua não utilização” (art. 1º, §2º, I) (BRASIL, 2016d).

Restaria, portanto, passível de delimitação, o conceito de imóveis sem destinação ou fechados. O primeiro, como destituído de utilização para fins de moradia ou exploração econômica, e o segundo caracterizado pela ausência prolongada de utilização, ainda que com sinais de conservação.

Outrossim, a lei regulamentadora da nova hipótese de expropriação haveria de determinar no que consistiria a reincidência do proprietário em não cumprir com as medidas impostas para eliminação dos focos de vetores de doenças, de modo que se possa concluir pela sua existência injustificada.

Novamente, a Lei n. 11.301/2016 fornece elementos robustos nesse sentido, trazendo a possibilidade de sanções no caso de reincidência e dispondo sobre o procedimento a ser adotado pela autoridade pública:

Art. 3º. Nos casos de ingresso forçado em imóveis públicos e particulares, o agente público competente emitirá relatório circunstanciado no local.

§ 1º. Sempre que se mostrar necessário, o agente público competente poderá requerer auxílio à autoridade policial ou à Guarda Municipal.

§ 2º. Constarão do relatório circunstanciado:

I - as condições em que foi encontrado o imóvel;

II - as medidas sanitárias adotadas para o controle do vetor e da eliminação de criadouros do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika;

III - as recomendações a serem observadas pelo responsável; e

IV - as medidas adotadas para restabelecer a segurança do imóvel.

Art. 4º. A medida prevista no inciso IV do § 1º do art. 1º aplica-se sempre que se verificar a existência de outras doenças com potencial de proliferação ou de disseminação ou agravos que representem grave risco ou ameaça à saúde pública, condicionada à declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN (BRASIL, 2016d).

A referida lei ainda incluiu o inciso XLII ao art. 10 da Lei n. 6.437/1977, que determina ser infração sanitária “[...] reincidir na manutenção de focos de vetores no imóvel por descumprimento de recomendação das autoridades sanitárias” (BRASIL, 1997).

Por fim, e não menos importante, a lei regulamentadora da nova hipótese de expropriação determinaria, segundo critérios técnicos, o grau de proliferação e periculosidade à saúde pública dos focos porventura existentes, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Tal diploma normativo regulamentador seria de competência da União, a quem compete legislar privativamente sobre desapropriação e sobre direito civil, nos termos do art. 22 da Constituição Federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo monográfico, procurou-se demonstrar, tomando-se por base os fundamentos jurídicos acerca do direito à saúde e propriedade, bem como a possibilidade de emenda à Constituição Federal, a viabilidade de uma proposta de emenda voltada a incluir, dentre as hipóteses de expropriação previstas em seu art. 243, a expropriação de imóveis abandonados, sem destinação ou fechados, em que seja constatada a existência injustificada de focos de mosquitos *Aedes Aegypti*.

Assim, inicialmente, estudou-se acerca do direito à saúde, seu conceito, finalidade e natureza jurídica. Na oportunidade, tratou-se da sua previsão constitucional, da crise de saúde no Brasil decorrente da proliferação do mosquito acima referido e as políticas públicas empregadas no seu combate, bem como dos crimes contra a saúde previstos na legislação nacional.

Posteriormente, abordou-se o tema do direito à propriedade, analisando-se, preliminarmente, a função social da propriedade, bem como a sua relativização através da intervenção estatal. Nesse contexto, observou-se que o direito à propriedade só se legitima se exercido nos termos da função social. Outrossim, procedeu-se à análise do instituto da expropriação ou desapropriação confiscatória, com a ponderação no caso concreto, do aparente conflito entre o direito à propriedade e à saúde.

Ato contínuo, com base nos institutos descritos, discutiu-se também o processo de alteração da Constituição Federal, com todas as suas implicações. Chamou-se atenção para o fato de que o dispositivo a ser emendado (art. 243) já havia sofrido alterações, com a inclusão da hipótese de expropriação nos casos de exploração do trabalho escravo na propriedade.

Por fim, diante de todas as retenções teóricas proporcionadas pelo estudo, concluiu-se pela possibilidade e pertinência de uma emenda à Constituição Federal voltada a incluir a expropriação, na forma da lei, de imóveis abandonados, sem destinação ou fechados, em que seja constatada a existência injustificada de focos de mosquitos *Aedes Aegypti*.

Considerando-se o alastramento do mosquito *Aedes Aegypti*, vetor de doenças como a dengue, chikungunya e zika vírus, não se pode olvidar que o Brasil encontra-se imerso em um período de verdadeira instabilidade no âmbito da saúde pública.

Reitera-se que a saúde é condição *sine qua non* para garantir o estado mínimo de bem estar e progresso de uma sociedade desenvolvida. Em contrapartida, o direito à propriedade deve ser exercido legitimamente nos termos e limites da função social, sem que seu exercício importe em prejuízo ao bem-estar comum.

Efetivando-se, posteriormente, a emenda suscitada, lei ordinária federal deverá dispor sobre o conteúdo e alcance da norma, dispondo sobre o procedimento expropriatório em todas as suas particularidades.

Com efeito, o presente trabalho não buscou esgotar o tema proposto, vez que, diante da complexidade deste, não seria possível. Em verdade, tem mais a pretensão de promover a reflexão do que dar uma resposta, realizando uma crítica aos critérios e fundamentos principiológicos com os quais se vem procurando equacionar a questão.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Conheça a tramitação de propostas de emenda à Constituição.** 2015. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481883-CONHECA-A-TRAMITACAO-DE-PROPOSTAS-DE-EMENDA-A-CONSTITUICAO.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

AZEVEDO, Ítalo Fábio Gomes de. **Fundamentos constitucionais da função social da propriedade.** São Luís: EDUFMA, 1995.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: decretada em 10 de novembro de 1937. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 15 de março de 1967. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del0025.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. Código Penal. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Decreto Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. Lei das Contravenções Penais. Decreto-Lei n. 3.688, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Lei n. 5.726, de 29 de outubro de 1971. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5726.htm#art281>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Lei Nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8257.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de novembro de 1979. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 17, de 1989**: regimento interno da Câmara dos Deputados. 6. ed. Brasília (DF), 2003.

_____. Lei n. 6.437, de 20 de agosto de 1997. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6437.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**. vol. 47, n. 34, 2016a. Disponível em:
<<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2016/fevereiro/29/2016-006---Dengue-SE5->

publica----o.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Plano Nacional de enfrentamento, 2016b. Disponível em: <<http://combateaedes.saude.gov.br/pt/plano-nacional>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Mais de 10 milhões de imóveis já foram visitados no combate ao *Aedes aegypti*.

Portal Brasil, fev. 2016c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2016/01/mais-de-10-milhoes-de-imoveis-ja-foram-visitados-no-combate-ao-aedes-aegypti>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Lei n. 13.301, de 27 de junho de 2016. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13301.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016d.

_____. Supremo Tribunal federal. **RE 543974 / MG - Minas Gerais**. Recurso

Extraordinário. Relator(a): Min. Eros Grau. Julgamento: 26/03/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28EXPROPRIA%C7%C3O+DE+GLEBAS%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h2p48uy>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Ministério da Saúde. **Situação Epidemiológica no país**. 2017. Disponível em:

<<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/situacao-epidemiologica-dados-febreamarela>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Ministério da Saúde. **Saiba reconhecer os sintomas: Dengue, Zika e Chikungunya**. ([2017a]). Disponível em: <<http://combateaedes.saude.gov.br/pt/sintomas>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Governo lança campanha contra surto causado por mosquito da dengue. **Portal Brasil**, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2015/11/governo-lanca-campanha-contra-surto-causado-por-mosquito-da-dengue>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Dengue. **Portal Brasil**, [2017b]. Disponível em:

<<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/svs/dengue>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Senado Federal. Parecer de 2013a. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/129753.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 432, de 2013b. Disponível em:

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114895>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CARNEIRO, Bernardo Lima Vasconcelos. **A efetivação jurisdicional do direito à saúde: para uma análise da temática sob uma ótica tópica e concretista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Desapropriação sem indenização?** Jus.com.br., 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13680/desapropriacao-sem-indenizacao#ixzz2HtaOWZB4>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

CORREIO DO ESTADO. **Empresário é preso por foco de dengue; engenheiros também podem ser detidos.** 2015. Disponível em: <<http://www.correiadoestado.com.br/cidades/campo-grande/engenheiros-podem-ser-presos-por-foco-de-dengue-em-imovel-abandonado/265678/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. **Direito Penal:** parte especial. 3. ed. Coleção ciências criminais, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

DIAS, Licínia Rossi Correia. **Direito Administrativo I:** Coleção Saberes do Direito. São Paulo: Saraiva, 2012.

DICONÁRIO ONLINE. Saúde. **Dicionário do Aurélio online**, 2008 – 2016. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/saude..>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GOMES, Fábio Bellote. Elementos de Direito Administrativo, 2^a ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal:** parte Especial. vol. IV, 8. ed. Niterói: Impetus, 2012.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. **Direito Administrativo.** São Paulo: Manole, 2011.

HOLTHE, Leo Van. **Direito Constitucional.** 5. ed. Salvador: JusPodvm, 2009.

HUNGRIA, Nélon. **Comentários ao Código Penal.** vol. IX. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

INSTITUTO OSWALDO CRUZ. **O mosquito *Aedes aegypti* faz parte da história e vem se espalhando pelo mundo desde o período das colonizações.** [2014]. Disponível em: <<http://www.ioc.fiocruz.br/dengue/textos/longatraje.html>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

MACHADO, A.A.V. et al. Direct Costs of Dengue Hospitalization in Brazil: Public and Private Health Care Systems and Use of WHO Guidelines. **PLOS Neglected Tropical Diseases**, v. 8, n. 9, e3104, set. 2014.. Disponível em: <<http://journals.plos.org/plosntds/article?id=10.1371/journal.pntd.0003104>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 6. ed. Niterói: Ímpetus, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Expropriação dos bens utilizados para fins de tráfico ilícito de entorpecente. **Revista de informação legislativa**, v. 32, n. 126, p. 33-41, abr./jun. 1995. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176319>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

O GLOGO. **Estimativa é que dengue tenha custado ao país R\$ 2,2 bilhões de reais**. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/estimativa-que-dengue-tenha-custado-ao-pais-22-bilhoes-18825951>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Constituição de 1946**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **Propriedade privada no Direito Romano**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

PRADO, Filipe. Preso na operação contra a dengue, empresário fica detido por três horas. Campo Grande News, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/preso-na-operacao-contr-a-dengue-empresario-fica-detido-por-tres-horas>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

REZENDE, Nanci Figueiroa. A amplitude da expressão saúde no marco normativo brasileiro. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; et al. (Org.). **Direito à vida e à saúde: impactos orçamentário e judicial**. São Paulo: Atlas, 2010.

REY, Luís. **Dicionário de termos técnicos de medicina e saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2003.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito da Saúde: direito sanitário na perspectiva dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Atlas, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

TEIZEN JR., Augusto Geraldo. **A Função Social no Código Civil**. São Paulo: RT, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. Aspectos da propriedade privada na ordem constitucional. In: TUBENCHLAK, James; BUSTAMANTE, Ricardo Silva de (Coord.). **Livro de estudos**

jurídicos. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1991.

TELES, Ney Moura. **Direito Penal.** vol. 3. São Paulo: Atlas, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Código Civil comentado:** direito das coisas, posse, direitos reais, propriedade, artigos 1.196 a 1.368. vol. XII. São Paulo: Atlas, 2003.

ANEXO A – PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**SENADO FEDERAL**
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**PARECER Nº _____, DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 57A, de 1999, do Senador Ademir Andrade, que *Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 57A, de 1999, de autoria do Senador Ademir Andrade, que determina a expropriação de terras onde for constatada exploração de trabalhadores em condições análogas à de escravidão.

Submetida à deliberação dos membros da Câmara dos Deputados, o texto acatado depois das negociações que viabilizaram sua aprovação foi o consolidado na emenda aglutinativa do deputado Tarcísio Zimmermann (PT-RS). Ele acolheu duas emendas oferecidas na comissão especial. Mais adiante farei o histórico das referidas negociações.

O Substitutivo aprovado determina que 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Altera, ainda, o parágrafo único do mesmo artigo para dispor que 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 a destinação específica, na forma da lei.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista da constitucionalidade da matéria, não há nada a objetar, visto que o conteúdo da proposta não integra o elenco de matérias do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, sobre as quais não pode haver deliberação – cláusulas pétreas -, e tampouco trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, conforme estabelece o § 5º do mencionado artigo.

Não há, igualmente, restrições quanto à juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Em diversos municípios brasileiros, principalmente das regiões norte e nordeste, onde se situa grande área de cultivo de plantas psicotrópicas, milhares de jovens e trabalhadores rurais são arregimentados por quadrilhas do tráfico de drogas para trabalharem mais de dez horas por dia, em seis meses do ano, nessas plantações.

De acordo com o Ministério Público do Trabalho de Pernambuco, por exemplo, cerca de quarenta mil trabalhadores fazem o plantio de maconha nessa região,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

sendo que, desse total, dez mil são crianças ou adolescentes. Estima-se que o plantio de maconha seja de dez milhões de pés, correspondente a quatro mil toneladas da droga.

A despeito da repressão ao cultivo de plantas psicotrópicas pela polícia daquelas regiões, o cultivo é feito principalmente por agricultores que deixaram de produzir alimentos tradicionais em busca de lucros mais elevados.

Em algumas localidades, infelizmente, também acontece uma imposição violenta quando do cultivo dessas plantas, por meio do sequestro tanto de lavradores, quanto das terras. Tão grave quanto essa realidade é a exploração da mão-de-obra análoga à de escravo. O Brasil, nos últimos vinte anos vem implementando medidas para a sua erradicação.

É de se destacar o cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores nessas condições, instituído pela Portaria nº 540, de 2004, do Ministro do Trabalho e Emprego (MTE), e pela Portaria nº 1.150, de 2003, do Ministro da Integração Nacional.

Ali se recomenda aos agentes financeiros se absterem de conceder financiamentos ou qualquer outro tipo de assistência financeira, sob a supervisão do Ministério de Trabalho e Emprego, para aqueles que constarem da relação de empregadores que mantêm trabalhadores em condição análoga à de escravo.

Desde a criação desse Cadastro, atitudes importantes vêm sendo tomadas contra os que nele constam, como forma de reagir à prática da utilização de trabalho escravo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Dentre elas citamos o afastamento de empresas dos produtos e serviços fornecidos por aqueles que foram autuados pela fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como a restrição da concessão de créditos por bancos estatais e privados a pessoas físicas e jurídicas cujos nomes constem desse Cadastro.

Saliente-se, no entanto, que, a despeito do cadastro de empregadores flagrados com mão de obra escrava e o engajamento de parte do setor privado no combate ao crime em torno de um pacto empresarial (por meio do compromisso de cortar relações econômicas com escravagistas), são poucos os casos de condenação criminal da Justiça por submeter alguém à escravidão.

Segundo dados oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego, desde 1995, mais de 45 mil pessoas foram resgatadas dessas condições pelo Estado brasileiro.

Apesar desses esforços no combate a toda forma de trabalho análogo à de escravo, os números revelam ser prática ainda bastante comum em nosso país. De acordo com o Ministério Público do Trabalho, cerca de 20 mil trabalhadores vivem em condições equivalentes à escravidão no Brasil.

Ressalte-se que a exploração do trabalho em condição análoga a de escravo não ocorre apenas na zona rural, mas, com muita frequência, em diversas cidades brasileiras.

Podemos citar, a título de exemplo, os imigrantes sul americanos que trabalham em confecções, principalmente na cidade de São Paulo, ou de asiáticos que trabalham no comércio de produtos provenientes da China, de forma clandestina e precária, em condições insalubres de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

trabalho, recebendo baixos salários e sem qualquer tipo de proteção trabalhista.

Para a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), a expropriação de imóveis onde for encontrada mão de obra escrava é medida justa e necessária e pode representar um importante instrumento para eliminar a impunidade no setor.

Nota Técnica nº 37/2013 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República traz dados reveladores a respeito da situação do trabalho escravo no Brasil.

Nesse contexto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 57A, de 1999, vem revigorar o combate a culturas ilegais de plantas psicotrópicas e a utilização da mão de obra em condição análoga à de escravo. Condição esta que é, sem sombra de dúvida, grave violação dos direitos humanos, condenada expressamente por instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, as Convenções nº 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho – OIT e a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT.

Nossa Constituição diz que toda propriedade rural ou urbana deve cumprir sua função social e jamais poderá ser utilizada como instrumento de opressão ou submissão de qualquer pessoa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Com efeito, ao elencar o direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais fundamentais, logo em seguida agrega a função social:

Art. 5º

.....

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá à sua função social;

.....

Do mesmo modo, ao tratar da ordem econômica e eleger seus princípios, destaca a propriedade privada e, sucessivamente, sua função social como princípios da ordem econômica:

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

.....

II - a propriedade privada;

III - função social da propriedade;

.....

Não há dúvida que a aprovação da PEC nº 57A, de 1999, deverá ajudar o combate à impunidade que, juntamente com a ganância e a pobreza, alimentam a prática do trabalho escravo no Brasil.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Ao permitir a expropriação do imóvel em que houver trabalho escravo, o país dará sinal inequívoco de que está empenhado em inibir a prática desse tipo de crime que fere, não só as leis trabalhistas, mas, antes de tudo, os mais basilares direitos do homem.

Ademais, não pode haver afronta maior à função social da propriedade privada do que sua utilização para tal prática, que é a forma mais vil de exploração do ser humano.

Tal é o repúdio de nossa Constituição a qualquer forma de violação desta liberdade, que o trabalho é considerado antes de tudo, um direito, resguardado entre os chamados direitos sociais do art. 6º, da Carta Fundamental.

Por outro lado, chegou ao nosso conhecimento a preocupação de alguns setores de que, promulgada a Emenda Constitucional, estariam os proprietários de imóveis rurais e urbanos, sob o risco iminente de expropriação, mediante simples ato administrativo, exarado por exemplo, por fiscais do trabalho ou por membros do Ministério Público do Trabalho.

Não vislumbro essa possibilidade.

Primeiro, porque a nova redação proposta para o art. 243 da Constituição Federal não é autoaplicável. 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.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Serve de parâmetro também para os agentes públicos, que agem em nome do Estado, e que 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 esta 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.

Não bastasse isso, outra cláusula pétrea, informada pelo princípio do devido processo, 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.)

O atual art. 243 prevê que *“As glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão IMEDIATAMENTE expropriadas.....”*.

Note-se que apesar do termo “imediatamente”, foi necessária a edição da Lei nº 8.257/91, que regulamenta aquele dispositivo, para conferir-lhe a necessária efetividade.

Naquele diploma, cuida-se do procedimento da ação expropriatória, da própria definição de “plantas psicotrópicas”, além de detalhar outras questões.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Já o novo texto proposto pela PEC, assim está grafado:

"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."(Grifamos)

Note-se, portanto, seja no caso de cultivo de plantas psicotrópicas, seja na "exploração de trabalho escravo", que não mais haverá previsão para expropriação imediata.

Ora, no caso do cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, mesmo diante da expressa previsão de que a expropriação se daria "imediatamente", andou bem o legislador ordinário ao entender que seria necessária a regulamentação do procedimento judicial. Muito mais se faria imprescindível, portanto, a regulamentação do novo dispositivo constitucional, que se refere especificamente ao trabalho escravo, conduta que sequer está tipificada.

No combate a esta mazela, tanto as autoridades administrativas, quanto o Ministério Público e o Poder Judiciário, valem-se do Código Penal, especialmente no art. 149 (Redução a condição análoga à de escravo). A despeito desta indefinição, construiu-se vasta jurisprudência em torno daquele dispositivo, sempre no sentido de preservar a dignidade da pessoa humana, contra a qual atenta qualquer forma de trabalho escravo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Assim, resta evidente que a expropriação de propriedade rural ou urbana, como consequência da prática de exploração de trabalho escravo, demandará específica regulamentação.

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

Ressalte-se ainda que, na citada Nota Técnica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, há a expressa recomendação de que já se altere a supracitada Lei nº 8.257/91, não apenas incluindo a expropriação por prática de trabalho escravo, mas garantindo o contraditório e ampla defesa, inclusive em fase de inquérito ou procedimento administrativo.

Ademais, também não se justifica o temor da aplicação imediata de qualquer procedimento expropriatório, ao bel prazer dos órgãos fiscalizadores do trabalho, porque por força do devido processo legal e do contraditório, a prova da materialidade e da autoria em tais casos tem que ser a mais robusta possível.

Como dissemos anteriormente, não se pode confundir a prática de exploração de trabalho escravo, com mera irregularidade ou descumprimento de norma trabalhista. É esse o posicionamento dos tribunais, que tratam de forma rigorosa a questão da prova na análise de feitos relativos à redução a condição análoga à de escravos, como nos mostra vasta jurisprudência:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

“PENAL E PROCESSO PENAL. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ES CRAVO. ART. 149 DO CP. FRUSTRAÇÃO DE DIREITO ASSEGURADO POR LEI TRABALHISTA. ART. 203 DO CP. ALICIAMENTO DE TRABALHADORES. ART. 207 DO CP. FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO. ART. 297, II, DO CP. ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA. INEXISTÊNCIA DE CRIME. NÃO COMPROVAÇÃO DE AUTORIA E MATERIALIDADE EM FASE INQUISITORIAL.

1. A absolvição sumária é faculdade do juiz, que, após uma análise mais profunda dos elementos constantes dos autos, se convence da inexistência do crime (ou das outras hipóteses do art. 397 do CPP).

2. Nenhum dos fatos imputados aos acusados foi confirmado durante a investigação policial, pois os depoimentos testemunhais não comprovaram a prática dos crimes descritos, e não há qualquer indício da prática dos crimes que possa justificar o prosseguimento da ação penal.

3. Recurso não provido. Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação. (ACR 2009.43.00.001703-4 / TO; Rel. Desembargadora Federal Monica Sifuentes, 3a.T. Publ.05/04/2013 e-DJF1 P. 289); ou

PENAL. PROCESSO PENAL. ART. 149, CAPUT, DO CP. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ES CRAVO. RESTRIÇÃO À LIBERDADE. DESNECESSIDADE. ART. 297, § 4º. AUSÊNCIA DE DOLO. ART. 203, DO CP. NECESSIDADE DE VIOLÊNCIA OU FRAUDE.

I - Para que se configure o tipo penal descrito no art. 149 do CP, "é imprescindível a supressão da vontade da vítima". Precedentes.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

II - O delito previsto do art. 297, § 4º, do CP exige a presença de dolo ao menos genérico. Não evidenciado o dolo, a conduta, embora reprovável, dispensa a atenção do Direito Penal, em face do seu caráter fragmentário.

III - Para configuração do tipo penal descrito no art. 203 é necessário que o desrespeito à legislação do trabalho tenha se empreendido com violência ou fraude. Ausentes esses elementos, a conduta é atípica.

IV - Apelação desprovida. Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação (ACR 2009.43.00.001517-8 / TO; Rel. Desembargador Federal Cândido Ribeiro, 3ª. T Publ. 06/05/203 e-DJF P. 43); ou

PENAL. PROCESSO PENAL. ART. 149 DO CP. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. SUPRESSÃO DA VONTADE DA VÍTIMA NÃO COMPROVADA.

I - O art. 149 do CP enumera condutas alternativas e não cumulativas. Para que se configure o referido tipo penal, "é imprescindível a supressão da vontade da vítima".

II - Não havendo provas suficientes para condenação, mantém-se a sentença absolutória.

III - Apelação desprovida. Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação. (ACR 2004.43.00.002456-6 / TO; Relator Desembargador Federal Cândido Ribeiro, 3ª T. Publ. 08/03/2013 e-DJF1 P. 568); ou

PENAL. PROCESSO PENAL. ARTS. 149, CAPUT, E 297, § 4º, AMBOS DO CP. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

*DE ESCRAVO E OMISSÃO DE DADOS DO
 TRABALHADOR/SEGURADO EM DOCUMENTO PÚBLICO.*

I - Para que se configure o tipo penal descrito no art. 149 do CP, "é imprescindível a supressão da vontade da vítima".

II - O delito tipificado no art. 297, § 4º, do CP não exige dolo específico, bastando para sua configuração que o empregador deixe de proceder às anotações na CTPS do empregado. Precedente da Turma.

III - Não ocorre a absorção do crime previsto pelo art. 297, 4º, pelo delito tipificado no art. 149, tampouco pelo delito descrito no art. 203, todos do CP, tendo em vista que o princípio da consunção só se aplica nos casos em que o crime menos grave serviu como meio necessário à consumação do crime mais grave, o que não ocorre na espécie.

IV - Apelação parcialmente provida. Decisão: A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento à apelação. (ACR 2009.39.01.001190-2 / PA; Desembargador Federal Cândido Ribeiro, 3ª T. Publ. 31/01/2013 e-DJF1 P. 67)

Para a condenação, portanto, é necessária robusta prova das condições e circunstâncias caracterizadoras do tipo, como a jornada exaustiva, a restrição de locomoção, a dívida para com o empregador, etc. e como se vê nos seguintes julgados:

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.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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 trabalhares 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.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

5. *Recurso provido. Decisão: A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso de apelação, para condenar os réus. (ACR 2007.39.01.000618-0 / PA; Desembargador Federal Tourinho Neto, 3ª T., Publ. 11/01/2013 e-DJF1 P. 769); ou*

INQUÉRITO 3.412 ALAGOAS RELATOR :MIN. MARCO AURÉLIO

REDATORA DO ACÓRDÃO :MIN. ROSA WEBER
PENAL. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO. ESCRAVIDÃO MODERNA. DESNECESSIDADE DE COAÇÃO DIRETA CONTRA A LIBERDADE DE IR E VIR. DENÚNCIA RECEBIDA.

Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima "a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva" ou "a condições degradantes de trabalho", condutas alternativas previstas no tipo penal.

A "escravidão moderna" é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa "reduzir alguém a condição análoga à de escravo".



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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.

A C Ó R D ã O - *Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em receber a denúncia, nos termos do voto da redatora para o acórdão. Brasília, 29 de março de 2012. Ministra Rosa Weber - Redatora para o acórdão*

Finalmente, faz-se necessário fazer algumas considerações de ordem política.

O texto sob exame somente foi aprovado na Câmara dos Deputados depois de longo processo de negociações políticas, sem as quais sequer teria sido submetido ao Plenário daquela casa.

Para retratar as dificuldades basta lembrar que o projeto foi aprovado em primeiro turno no já longínquo ano de 2004 e somente foi levado a 2º turno em 24 de maio de 2012

Fica claro que sem esses entendimentos, como se pode depreender do exame das notas taquigráficas dessa



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

sessão, a PEC não teria sido aprovada, como foi, com 360 votos a favor, 29 contra e 25 abstenções, mediante encaminhamento favorável de todos os líderes, sem exceção. Há, no entanto, uma desconcertante confusão sobre os termos do tal acordo, que, de resto, não foi cumprido.

Prevalece em meu espírito a certeza de que na Câmara foi encenada uma obra de ficção, que lembra a "Comédia de Erros" de Shakespeare, sob a direção do Senhor Deputado Marco Maia, visando sobretudo a agradar a galeria e a produzir um fato para valorizar ainda mais sua já invejável biografia.

Nas notas taquigráficas da sessão de 24 de maio, encontramos roteiro precioso de meias verdades, contradições e falsos argumentos que nos ajudam a desvendar a realidade política subjacente à aprovação da PEC pela Câmara.

Vejamos que o então líder do PMDB, deputado Henrique Eduardo Alves introduz, ao encaminhar a matéria, um bemol no coro das celebrações.

Diz o Líder: "Sr. Presidente, Srs. Parlamentares, eu confesso que estou um tanto frustrado por não termos conseguido chegar a um entendimento, que seria o ideal. Teríamos esta noite uma vitória consensual, entusiasmada, emocionante nesta Casa, sobre tema tão caro ao povo brasileiro. Mas, como assumi o compromisso de nesta noite aqui estar como Líder do PMDB para encaminhar favoravelmente à questão, cumpro meu compromisso encaminhando o voto "sim" e pedindo à minha bancada que nesta hora, nesta matéria sobremaneira importante, nesta matéria que convoca toda a nossa consciência, vote "sim", Sr. Presidente."



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

A resposta do Presidente Marco Maia à fala do deputado peemedebista é um primor de tergiversação. Num primeiro momento diz o óbvio, que a emenda prestes a ser votada, exige, para ter eficácia plena a edição de legislação infraconstitucional.

Compromete-se, inclusive, com a constituição de comissão composta por deputados e senadores com a incumbência de elaborar os respectivos projetos. Não revela, entretanto, nesse primeiro momento que o entendimento aludido pelo Deputado Henrique Alves previa a inclusão, no Senado Federal, de modificação que exigisse a volta da matéria à Câmara.

Diz o Sr. Marco Maia: "Só para alertar V.Exas. - foi bom o Deputado Henrique Eduardo Alves ter falado -, nós fizemos um ajuste com o Senado 15 dias atrás. E a intenção nossa na votação é manter o ajuste que nós fizemos com o Senado. Inclusive, nós vamos compor uma Comissão de Deputados e Senadores que vão discutir a legislação sobre trabalho escravo e produzir alterações que permitam uma adequação mais clara sobre o que é trabalho escravo, sobre o que é desrespeito à legislação trabalhista, inclusive estabelecendo o funcionamento, como será, enfim, toda a execução dessa PEC, que irá exigir uma legislação posterior para a sua efetivação."

O deputado Henrique Alves não se dá por satisfeito: em sua replica exige o quê, no entendimento de sua bancada, seria condição do voto "sim": a de que o Senado Federal introduziria no texto uma expressão que, sendo no meu entendimento dispicienda, teria o condão de remeter o texto de volta à Câmara: " E o texto combinado naquela reunião foi de que os Senadores incluiriam em conformidade com a lei, remetendo, portanto, a uma lei...",



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O Presidente da Câmara dá à interpelação uma resposta rápida, tal qual a corrida de um gato sobre brasas: “ Com a lei. Isso. Nós vamos encaminhar nessa direção aquilo que nós havíamos ajustado com o Senado.”

Nesse diálogo está contido toda a balburdia que nós, senadores, herdamos. Indago, como indagaria Egeu, pai dos gêmeos da comédia, se Senador fosse: “Que ajuste? Que Senado?” O acordo terá sido aprovar a PEC e, em seguida, implementar a legislação infraconstitucional? ou alterar a PEC no Senado, para que ela retorne à Câmara?

Ao que me parece, com o primeiro entendimento alinham-se a líder do governo, o do PT, o do PSDB, o do PPS, o do PC do B, o do PDT, o do PSOL, o do PSB.

O PMDB, como já se viu, pleiteia pela voz do seu Líder, que a PEC, uma vez aprovada na Câmara, seja alterada no Senado.

O líder dos Democratas também preconiza uma modificação da PEC quando as deliberações do Senado para remeter sua regulamentação à lei complementar. No PTB, o líder Jovair Arantes, afirma ter tido inicialmente a intenção de liberar a bancada em razão da discordância do deputado Nelson Marquezelli, acaba por encaminhar o voto “sim”, depois de receber a cobrança de reciprocidade do PT, que o havia apoiado numa certa “PEC dos Cartórios”.

O líder do PP, assim como do PSD, respectivamente os Senhores Luiz Carlos Heuze e Homero Pereira, ambos destacados defensores do agronegócio, encaminharam o voto “sim”, embora tenham registrado o voto “não” no painel.

O líder o PR vota “sim” embora afirmando que não havia unidade da bancada em torno de um texto que ele



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

qualifica como "um verdadeiro crime lesa a pátria"! Os demais líderes encaminharam secamente o voto "sim!

Tenho para mim que a soma aritmética dos votos favoráveis no painel – 360- contém uma divisão política mal disfarçada sob a forma de um acordo ambíguo. Na realidade, boa parte dos votos "sim" expressariam melhor a vontade dos parlamentares se a eles fosse possível registrar o voto "talvez".

Se o acordo era no sentido de incluir no texto da PEC expressão que deixasse claro que a aplicação se daria "em conformidade com a lei" como disse o Deputado Henrique Alves cabe perguntar porquê os deputados não o fizeram já que estavam como mãos à obra?

Porque transferir incumbência, tão simples, ao Senado? É verdade que a PEC já havia sido votada em primeiro turno, Mas se era real essa convergência de corações e mentes, no objetivo de extirpar o trabalho escravo, uma nova PEC, contendo a ressalva, poderia ser votada em dois turnos, rapidamente, com acordo de líderes para quebrar os interstícios regimentais, e tudo estaria resolvido.

Se, no entanto, o acordo era no sentido de termos uma legislação infraconstitucional que disciplinasse o processo judicial expropriatório, porque razão essas normas não foram sequer esboçadas? A tarefa não seria de grande complexidade, o modelo estava, e está, a disposição: a já mencionada Lei nº 8.257/91 que regula o processo judicial expropriatório de terras onde se localizam culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

E se a objeção fosse a exigência de maior clareza do tipo penal: redução à condição análoga à de trabalho escravo; mais facilmente ainda seria solucionado o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

problema. Bastava a Câmara dos Deputados dar andamento ao projeto de Lei nº 5016/2005, já aprovado no Senado, de autoria do Senador Tasso Jereissati que, ao propor nova redação ao artigo 140 do Código Penal, traz para o núcleo do tipo penal a coerção.

Nada disso, no entanto, foi feito. Ao Presidente da Câmara interessava, contudo, criar fato político no mês que fora promulgado a Lei Áurea. Promoveu, ele, encontro no Gabinete da Senadora Marta Suplicy, que presidia interinamente o Senado, com líderes partidários da Câmara e do Senado, para dar efeitos midiáticos a proposta onde foi assumido o compromisso que o Senado Federal resolveria as questões que a outra Casa deixaria pendentes.

Para tanto o Senhor Marco Maia comprometeu-se a fazer gestão para que fosse constituída comissão de deputados e senadores para discutir a regulamentação da PEC. Feito isso, todos posaram para fotos, e o Senhor Marco Maia nunca mais falou no assunto.

Das intervenções registradas na Ata da Sessão Extraordinária que aprovou a PEC, dos noticiários da imprensa á época, do depoimento que colhi de deputados e senadores que participaram ativamente do processo, depreendo que no PSOL e no PPS não houve reservas ao voto "sim"; os parlamentares mais vinculados ao agronegócio não titubearam em votar "não"; a maior bancada, a do PMDB, assim como a do Democratas, pelas vozes de seu líderes aprovaram sob condição de sua posterior alteração no Senado; um conjunto expressivo de lideranças exprimiram convicção de que, sem a legislação infraconstitucional capaz de coibir eventuais abusos a garantia constitucional do direito de propriedade estaria ameaçada.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

A esse respeito registro declaração do então Líder do PT, Jilmar Tato, ao Jornal de Brasília de 9 de maio de 2012, em que preconizava, inclusive uma nova conceituação do que seja trabalho análogo ao escravo, não se contentando com o texto atual do Código Penal: "acho importante a lei deixar claro exatamente o que caracterize o trabalho escravo, o trabalho degradante, o trabalho análogo à escravidão".

Isso posto, não me eximo de expressar minha posição na CCJ do Senado, mantendo o voto expresso na votação em 1º turno, em 2004, época que era Deputado Federal, favorável à aprovação. Entendo que o sistema recursal instituído por nosso Código de Processo Penal é capaz de filtrar decisões abusivas da lei penal de modo a garantir decisões justas ou, pelo menos, razoáveis.

Não posso, entretanto, deixar de compartilhar com a Comissão minha preocupação em tornar viável a aprovação da PEC pelo Plenário do Senado Federal, diante de tantas reservas expressadas pelos líderes dos Partidos representados na Câmara e que, muito provavelmente encontrarão eco no Senado.

Em vista disso, por aquilatar o relevantíssimo mérito da chamada PEC do Trabalho Escravo, e no interesse em vê-la aprovada permito-me propor itinerário algo heterodoxo, dessa CCJ até o Plenário.

Todos sabemos que os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em boa hora, decidiram criar Comissão Mista com a finalidade de propor legislação regulamentadora de norma constitucionais.

Proponho que o Presidente do Senado, ouvindo os líderes e considerando indispensável à formação do quorum constitucional para aprovação da PEC, o afastamento das



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

dúvidas e restrições suscitadas quando de sua tramitação na Câmara, remeta o texto aprovado nessa CCJ à referida Comissão Mista.

Desta forma ao invés de propor a regulamentação "a posteriori" a Comissão Mista desenharia, digamos, regulamentação prévia ou cautelar a ser submetida ao Congresso Nacional em calendário que vincule a aprovação da presente PEC à da legislação que regerá sua aplicação.

III – VOTO

Pelas razões expostas, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 57A, de 1999.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator

ANEXO B - PORTARIAS MUNICIPAIS

Decreto n. 4.188, de 20 de fevereiro de 2009, Itapemirim/ES



Prefeitura Municipal de Itapemirim

GABINETE DA PREFEITA

DECRETO N. 4188/2009.

A **Prefeita Municipal de Itapemirim**, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais que lhe confere a Lei Orgânica Municipal, em conformidade com o processo administrativo protocolado sob o número 1747/2009, da Secretaria Municipal de Saúde, e

CONSIDERANDO que o Brasil ainda enfrenta um verdadeiro estado de calamidade pública, em razão do altíssimo índice de infestação do mosquito *Aedes aegypti*, o que se evidencia com o atual estado de alerta epidêmico que se encontra o Estado do Espírito Santo;

CONSIDERANDO que o Município de Itapemirim é considerado pela Secretaria de Estado da Saúde como de MÉDIO RISCO para uma epidemia de dengue;

CONSIDERANDO que o Município de Itapemirim, em conjunto com outros municípios, foi convocado pela Secretaria Estadual de Saúde SESA, com intuito de esclarecimento e advertência com relação à situação atual do Estado do Espírito Santo, que se encontra em situação epidêmica da DENGUE, com números assustadores de cerca de 4036 (quatro mil e trinta e seis) casos notificados em todo o Estado, bem superiores aos 738 casos notificados no mesmo período do ano passado;

CONSIDERANDO que devido à seriedade e gravidade da situação, alertas estão sendo transmitidos pelos órgãos de Saúde Pública do Estado para que sejam adotadas as medidas preventivas com vistas a se evitar a proliferação da epidemia nos municípios capixabas;

CONSIDERANDO os riscos eminentes a que a população do Município de Itapemirim está sujeita, em função do grande número de turistas que na estação do verão visitam o município, em grande parte provenientes de municípios limítrofes e de outros Estados, como Minas Gerais e Rio de Janeiro, cujo histórico de dados oficiais ainda são preocupantes;

CONSIDERANDO que a situação exige da municipalidade atenção especial, haja vista a possibilidade de agravamento e, como consequência, atingir um índice muito elevado no território de Itapemirim, em função de permanente e intenso fluxo de turistas nesta época do ano, bem como pessoas dos municípios de Marataízes, Presidente Kennedy e Rio Novo do Sul, devendo, portanto, a Secretaria Municipal de Saúde adotar medidas preventivas, drásticas, enérgicas e inadiáveis, a serem adotadas para conter o mal iminente que bate em nossas portas;

Praça Domingos José Martins, S/Nº - Centro - Tel.: (28) 3529-6722 - Fax (28) 3529-6724.
CNPJ 27.174.168/0001-70 - Itapemirim - Espírito Santo - CEP 29.330-000.

E-mail: gabinete@itapemirim.es.gov.br Homepage: www.itapemirim.es.gov.br



Prefeitura Municipal de Itapemirim

GABINETE DA PREFEITA

CONSIDERANDO que o combate ao *Aedes Aegypti*, mosquito transmissor da dengue, só terá sucesso se houver parceria entre o Poder Público e todos os proprietários comerciais, residenciais, de lotes e terrenos baldios e/ou quintais, tendo em vista que a larva do inseto desenvolve-se em águas limpas e paradas, não só em poças e recipientes jogados em logradouros públicos, mas também no interior de residências, com caixas d'água, piscinas e vasos de plantas;

CONSIDERANDO que ações de limpeza em locais públicos e particulares, são vitais para o combate à doença, o que reduzirá significativamente a possibilidade de surto epidêmico da dengue no Município de Itapemirim, bem como o número de pessoas infectadas pelo mosquito *Aedes Aegypti* transmissor da doença;

CONSIDERANDO que estamos em pleno período de chuvas que causam o alagamento de ruas, formando poças em terrenos baldios e quintais; criando-se ambiente propício para a proliferação do mosquito transmissor, possibilitando a eclosão dos ovos do *Aedes Aegypti* remanescentes de outros períodos da doença, em razão de que a incubação se dá em até 360 dias, estando, portanto, prestes de eclodir e, ainda, que, após o verão, milhares de famílias que se encontrava em férias, deixando as residências, próprias ou alugadas, semi-abandonadas, o que dificulta e impossibilita acesso dos Agentes de Saúde encarregados do combate químico ao mosquito;

CONSIDERANDO que se não houver ações efetivas da municipalidade, através da Secretaria Municipal de Saúde em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde - SESA, a iminência de epidemia de dengue, certamente trarão consequências lamentáveis, mas realistas de perdas irreparáveis de vidas humanas, além do previsível e substancial aumento da demanda de internações hospitalares e atendimentos urgentes e emergenciais à população itapemirinese e de municípios vizinhos, inclusive com a celebração de convênios de colaboração, para conter o avanço da doença no território municipal e na região;

CONSIDERANDO finalmente, que, na forma da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, não resta alternativa à Prefeita Municipal senão agir preventiva e tempestivamente na busca de parcerias e medidas acauteladoras,

DECRETA:

Art. 1º. Fica declarado **SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE EMERGÊNCIA** na saúde pública de Itapemirim, para execução de ações necessárias ao combate da proliferação do mosquito *Aedes Aegypti* e para a implementação de **Programa Municipal de Combate e Prevenção à Dengue**, durante 90 (noventa) dias, sujeito a prorrogação por igual período.

Art. 2º. Determina-se à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Defesa Social autorizar, quando necessário, a entrada de agentes de saúde e servidores municipais designados para esse fim, no horário de 8:00 às 16:00

Praça Domingos José Martins, S/Nº - Centro - Tel.: (28) 3529-6722 - Fax (28) 3529-6724.

CNPJ 27.174.168/0001-70 - Itapemirim - Espírito Santo - CEP 29.330-000.

E-mail: gabinete@itapemirim.es.gov.br Homepage: www.itapemirim.es.gov.br



Prefeitura Municipal de Itapemirim

GABINETE DA PREFEITA

horas, devidamente identificados e acompanhados de autoridade policial ou da guarda municipal, nas casas fechadas ou abandonadas, especialmente aquelas de propriedades de veranistas que ao serem convocados para abrir seus imóveis e permitir acesso a todas as dependências, não atenderem tal solicitação, notificando-se, no mesmo dia, ao titular da secretaria responsável pelo ato.

Art. 3º. Ficam as Secretarias Municipais de Saúde e de Defesa Social autorizadas a requisitar pessoal e equipamentos dos diversos órgãos da Prefeitura ou de proprietários/entidades privadas, na missão de combate sem tréguas aos focos de proliferação do mosquito, devendo, ainda, oferecer tratamento médico adequado à população.

Parágrafo único - Para a efetivação do Programa Municipal de Combate a Dengue, haja vista a necessidade do desenvolvimento de ações emergenciais, as Secretarias Municipais envolvidas poderão, ainda, proceder à contratação temporária de pessoal, pelo prazo de 90 (noventa) dias prorrogável por igual período de tempo, desde que devidamente justificada e com a finalidade de atender às atividades do programa, com a anuência jurídica e autorização da Prefeita Municipal.

Art. 4º. Considerando que o Município de Itapemirim tem suas áreas limítrofes com municípios duramente atingidos com casos de dengue, principalmente Piúma, Cachoeiro de Itapemirim, Rio Novo do Sul e Iconha, a Secretaria Municipal de Saúde fica autorizada a viabilizar convênios de colaboração com outros municípios, para a disponibilização de máquinas, equipamentos e pessoal, com vistas a conter os avanços da doença nas cidades já atingidas, evitando-se com isso a proliferação do mosquito transmissor naquelas não atingidas, bem como com instituições hospitalares, Governo do Estado e órgãos de saúde pública no nível estadual e federal a fim de assegurar o sucesso da campanha em nível regional.

Art. 5º. A Secretaria Municipal de Saúde se encarregará de proceder à aquisição de bens e à contratação de obras e serviços necessários ao desenvolvimento das ações de combate à dengue, nos termos do Inciso IV, do Art. 24, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com dispensa do processo regular de licitação desde que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados a partir da decretação de emergência, considerando a urgência da situação vigente, e adotar as demais providências que julgar cabíveis, com a anuência da Comissão Especial criada por este Decreto.

Art. 6º. Determina-se a Secretaria Municipal da Fazenda, reserva de caixa para os pagamentos considerados emergenciais pela Secretaria Municipal de Saúde, visando à aquisição de bens, obras e serviços necessários ao êxito da erradicação dos focos do *Aedes Aegypti* e tratamentos das pessoas atingidas pela moléstia.

Art. 7º. Ficam designados para constituir a Comissão Especial encarregada da execução deste Decreto a Vice-Prefeita Sandra Peçanha de

Praça Domingos José Martins, S/Nº - Centro - Tel.: (28) 3529-6722 - Fax (28) 3529-6724.

CNPJ 27.174.168/0001-70 - Itapemirim - Espírito Santo - CEP 29.330-000.

E-mail: gabinete@itapemirim.es.gov.br Homepage: www.itapemirim.es.gov.br



Prefeitura Municipal de Itapemirim

GABINETE DA PREFEITA

Almeida Marvila, o Secretário Municipal de Saúde Ricardo Vasconcelos Cordeiro, o Gerente Municipal Ary Roberto Moreira, o Secretário Municipal de Defesa Social José Faustini Altoé Agrizzi, o Secretário Municipal de Obras José Santiago de Lima, a Subsecretária de Saúde Lucia Helena Pazini Hautequestt e o Diretor Geral do SAAE Jackson Rodrigues Cuzzuol.

§ 1º - A Comissão Especial de que trata este artigo será presidida pelo Secretário Municipal de Saúde, que deverá adotar todas as providências cabíveis ao desempenho de sua missão, ouvindo sempre que necessário o Conselho Municipal de Saúde.

§ 2º - Toda e qualquer despesa considerada inadiável pela Comissão Especial de Combate à Dengue deverá ser submetida à Comissão Permanente de Licitação e à Secretaria Municipal da Fazenda.

Art. 8º. A Procuradoria Geral do Município em conjunto com a Secretaria Municipal para Regularização Fundiária terão 48 (quarenta e oito) horas para tomar todas as providências legais de sua competência, inclusive avaliação oficial destinadas a respaldar a desapropriação ou demolição de imóveis abandonados, apontados pela Comissão Especial de Combate a Dengue como proliferadores do Aedes Eegypti em caráter excepcional de defesa da saúde pública.

Art. 9º. As dúvidas e eventuais omissões do presente Decreto serão dirimidas pelo Prefeito Municipal, que, em caso de necessidade, baixará ato em aditamento a este.

Art. 10. Dé-se ciência deste Decreto à Câmara Municipal, Ministério Público Estadual, ao Poder Judiciário, ao Tribunal de Contas, ao Governo Estadual, para que esses poderes e instituições possam fiscalizar as ações e colaborar com o Poder Público Municipal para o êxito do Programa de Combate e Prevenção à Dengue, na defesa da vida da coletividade itapemirinese.

Art. 11. Este decreto entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Itapemirim - ES, 20 de fevereiro de 2009.

NORMA AYUB ALVES
Prefeita Municipal

Praça Domingos José Martins, S/Nº - Centro - Tel.: (28) 3529-6722 - Fax (28) 3529-6724.

CNPJ 27.174.168/0001-70 - Itapemirim - Espírito Santo - CEP 29.330-000.

E-mail: gabinete@itapemirim.es.gov.br Homepage: www.itapemirim.es.gov.br

Decreto n. 2.971, de 25 de fevereiro de 2014, Campo Belo/MG**Prefeitura Municipal de Campo Belo**

ESTADO DE MINAS GERAIS

DECRETO Nº 2.971, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2014.**Decreta situação de emergência.**

O Prefeito Municipal de Campo Belo, Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições legais e

CONSIDERANDO que o Brasil ainda enfrenta um verdadeiro estado de calamidade pública, em razão do altíssimo índice de infestação do mosquito *Aedes aegypti*, o que se evidencia com o atual estado de alerta epidêmico que se encontra o Estado de Minas Gerais;

CONSIDERANDO que o Município de Campo Belo se encontra com risco para uma epidemia de dengue;

CONSIDERANDO que o Município de Campo Belo, se encontra com números assustadores de casos notificados e bem superiores aos casos notificados no mesmo período do ano passado;

CONSIDERANDO que devido à seriedade e gravidade da situação, alertas estão sendo transmitidos pelos órgãos de Saúde Pública para que sejam adotadas as medidas preventivas com vistas a se evitar a proliferação da epidemia nos municípios mineiros;

CONSIDERANDO os riscos eminentes a que a população do Município de Campo Belo está sujeita;

CONSIDERANDO que ainda existem resistências por parte de certos proprietários no acesso compulsório aos ambientes com focos na parte interna do imóvel residencial ou comercial;

CONSIDERANDO que a situação exige da municipalidade atenção especial, haja vista a possibilidade de agravamento e, como conseqüência, atingir um índice muito elevado no território de Campo Belo, devendo, portanto, a Secretaria Municipal de Saúde adotar medidas preventivas, drásticas, enérgicas e inadiáveis, a serem adotadas para conter o mal iminente que bate em nossas portas;

CONSIDERANDO que o combate ao *Aedes Aegypti*, mosquito transmissor da dengue, só terá sucesso se houver parceria entre o Poder Público e todos os proprietários comerciais, residenciais, de lotes e terrenos baldios e/ou quintais, tendo em vista que a larva do inseto desenvolve-se em águas limpas e paradas, não só em poças e recipientes jogados em logradouros públicos, mas também no interior de residências, com caixas d'água, piscinas e vasos de plantas;



Prefeitura Municipal de Campo Belo

ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSIDERANDO que ações de limpeza em locais públicos e particulares, são vitais para o combate à doença, o que reduzirá significativamente a possibilidade de surto epidêmico da dengue no Município de Campo Belo, bem como o número de pessoas infectadas pelo mosquito *Aedes Aegypti* transmissor da doença;

CONSIDERANDO que estamos em pleno período de chuvas que causam o alagamento de ruas, formando poças em terrenos baldios e quintais; criando-se ambiente propício para a proliferação do mosquito transmissor, possibilitando a eclosão dos ovos do *Aedes Aegypti* remanescentes de outros períodos da doença, em razão de que a incubação se dá em até 360 dias, estando, portanto, prestes de eclodir e, ainda, a existência de residências, próprias ou alugadas, semi-abandonadas, o que dificulta e impossibilita acesso dos Agentes de Saúde encarregados do combate químico ao mosquito;

CONSIDERANDO que se não houver ações efetivas da municipalidade, através da Secretaria Municipal de Saúde a iminência de epidemia de dengue, certamente trarão consequências lamentáveis, mas realistas de perdas irreparáveis de vidas humanas, além do previsível e substancial aumento da demanda de internações hospitalares e atendimentos urgentes e emergenciais à população campo-belense para conter o avanço da doença no território municipal;

CONSIDERANDO finalmente, que, na forma da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, não resta alternativa ao Prefeito Municipal senão agir preventiva e tempestivamente na busca de parcerias e medidas acauteladoras,

DECRETA:

Art. 1º. Fica declarado SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE EMERGÊNCIA na saúde pública de Campo Belo, para execução de ações necessárias ao combate da proliferação do mosquito *Aedes Aegypti* e para a implementação de Programa Municipal de Combate e Prevenção à Dengue, durante 90 (noventa) dias, sujeito a prorrogação por igual período.

Art. 2º. Determina-se à Secretaria Municipal de Saúde autorizar, quando necessário, a entrada de agentes de saúde e servidores municipais designados para esse fim, no horário de 7 às 17 horas, devidamente identificados e acompanhados de autoridade policial, se necessário, nas casas fechadas ou abandonadas, especialmente aquelas propriedades que ao serem convocados para abrir seus imóveis e permitir acesso a todas as dependências, não atenderem tal solicitação, notificando-se, no mesmo dia, ao titular da secretaria responsável pelo ato.

Art. 3º. Fica a Secretaria Municipal de Saúde autorizada a requisitar pessoal e equipamentos dos diversos órgãos da Prefeitura ou de proprietários/entidades privadas, na missão de combate sem tréguas aos focos de proliferação do mosquito, devendo, ainda, oferecer tratamento médico adequado à população.



Prefeitura Municipal de Campo Belo

ESTADO DE MINAS GERAIS

Parágrafo único - Para a efetivação do Programa Municipal de Combate a Dengue, haja vista a necessidade do desenvolvimento de ações emergenciais, a Secretaria Municipal de Saúde poderá, ainda, proceder à contratação temporária de pessoal, pelo prazo de 90 (noventa) dias prorrogável por igual período de tempo, desde que devidamente justificada e com a finalidade de atender às atividades do programa, com a anuência jurídica e autorização do Prefeito Municipal.

Art. 5º. A Secretaria Municipal de Saúde se encarregará de proceder à aquisição de bens e à contratação de obras e serviços necessários ao desenvolvimento das ações de combate à dengue, nos termos do Inciso IV, do Art. 24, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com dispensa do processo regular de licitação desde que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados a partir da decretação de emergência, considerando a urgência da situação vigente, e adotar as demais providências que julgar cabíveis, com anuência do Conselho Municipal de Saúde.

Art. 6º. Determina-se a Secretaria Municipal da Fazenda, reserva de caixa para os pagamentos considerados emergenciais pela Secretaria Municipal de Saúde, visando à aquisição de bens, obras e serviços necessários ao êxito da erradicação dos focos do *Aedes Aegypti* e tratamentos das pessoas atingidas pela moléstia.

Art. 7º. A Procuradoria Geral do Município em conjunto com a Secretaria Municipal de Obras terão 48 (quarenta e oito) horas para tomar todas as providências legais de sua competência, inclusive avaliação oficial destinadas a respaldar a desapropriação ou demolição de imóveis abandonados, apontados como proliferadores do *Aedes Aegypti* em caráter excepcional de defesa da saúde pública.

Art. 8º. As dúvidas e eventuais omissões do presente Decreto serão dirimidas pelo Secretário Municipal de Saúde conjuntamente com a Procuradoria Jurídica, que, em caso de necessidade, baixará ato normativo próprio em aditamento a este.

Art. 9º. Dê-se ciência deste Decreto à Câmara Municipal, ao Conselho Municipal de Saúde, Ministério Público Estadual, ao Poder Judiciário, para que esses poderes e instituições possam acompanhar as ações e colaborar com o Poder Público Municipal para o êxito do Programa de Combate e Prevenção à Dengue, na defesa da vida da coletividade campo-belense.

Art. 10. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Campo Belo, 25 de fevereiro de 2014.

MARCO TÚLIO LOPES MIGUEL
Prefeito Municipal

Decreto n. 5.067, de 20 de março de 2015, Itapevi/SP**DECRETO N° 5.067, DE 20 DE MARÇO DE 2015.**

(DECLARA ESTADO DE ALERTA NO MUNICÍPIO DE ITAPEVI, DISPÕE SOBRE OS PROCEDIMENTOS A SEREM TOMADOS PARA A ADOÇÃO DE MEDIDAS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA, VOLTADAS AO CONTROLE DA DENGUE E DA FEBRE CHIKUNGUNYA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS)

JACI TADEU DA SILVA, Prefeito do Município de Itapevi/SP, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

Considerando a proliferação do mosquito causador da dengue e da febre chikungunya no Município e na região;

Considerando os parâmetros estabelecidos pela Portaria n° 29, de 11 de julho de 2006, da Fundação Nacional da Saúde - FUNASA, para definir como situação de "imminente perigo à saúde pública", pela presença do mosquito transmissor da dengue;

Considerando o que autoriza o Programa Nacional de Controle da Dengue, do Ministério da Saúde;

Considerando as dificuldades por vezes enfrentadas por uma parcela da população, que não afasta as fontes de proliferação do vetor; e

Considerando ainda a ocorrência de ausência do proprietário do imóvel ou da recusa em permitir o ingresso de agentes no recinto a ser examinado.

DECRETA:

Art. 1º - Fica declarado ESTADO DE ALERTA no Município de Itapevi, devido a epidemia de dengue que atinge o Município e a região.

Art. 2º - Sempre que se verificar situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor da dengue e da febre chikungunya, a autoridade máxima do Sistema Único de Saúde no Município deverá determinar e executar as medidas necessárias para o controle da doença ou agravo, bem como intensificar as ações preconizadas pelo Programa Nacional de Controle da Dengue e pela Lei Municipal nº 1.548, de 24 de janeiro de 2002.

Art. 3º - Dentre as medidas que podem ser determinadas para o controle da dengue no Município, destacam-se:

I - a realização de visitas domiciliares para eliminação do mosquito e de seus criadouros, em todos os imóveis da área identificada como potencialmente transmissora;

II - o ingresso forçado em imóveis particulares, nos casos de recusa ou de ausência de alguém que possa abrir a porta para o agente sanitário, quando isso se mostrar fundamental para a contenção da doença ou do agravo à saúde;

III - o isolamento de indivíduos, grupos populacionais ou áreas;

IV - a exigência de tratamento por parte de portadores de dengue ou febre chikungunya, inclusive através do uso da força, se necessário;

V - outras medidas que auxiliem, de qualquer forma, na contenção das referidas doenças.

§ 1º - Todas as medidas que impliquem a redução da liberdade do indivíduo deverão observar os procedimentos estabelecidos neste Decreto, em especial os princípios da proporcionalidade, razoabilidade

SECRETARIA DE
GOVERNO

Itapevi



e legalidade.

§ 2º - Sempre que necessário, a autoridade do SUS no Município poderá solicitar a atuação complementar do Estado e da União, nos termos da Lei 8.080/90, visando ampliar a eficácia das medidas a serem tomadas, garantir a saúde pública e evitar o alastramento da doença ou do agravo à saúde à outras regiões do Estado.

Art. 4º - A recusa no atendimento das determinações sanitárias estabelecidas pela autoridade do Sistema Único de Saúde constitui crime de desobediência e infração sanitária, puníveis, respectivamente, na forma do Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940, e na forma da Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo da possibilidade da execução forçada da determinação, bem como as demais sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

Parágrafo único - Na apuração da infração sanitária, serão adotados os procedimentos estabelecidos pela Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das demais medidas procedimentais estabelecidas neste Decreto.

Art. 5º - Sempre que houver a necessidade de ingresso forçado em domicílios particulares, a autoridade sanitária, no exercício da ação de vigilância, lavrará, no local em que for verificada a recusa do morador ou a impossibilidade do ingresso por motivos de abandono ou ausência de pessoas que possam abrir a porta, um Auto de Infração e Ingresso Forçado, no local da infração ou na sede da repartição sanitária, que conterá:

I - o nome do infrator e/ou seu domicílio, residência e os demais elementos necessários à sua qualificação civil, quando houver;

II - o local, a data e a hora da lavratura do Auto de Infração e Ingresso Forçado;

III - a descrição do ocorrido, a menção do dispositivo legal ou regulamentar transgredido e os dizeres: PARA A PROTEÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA REALIZA-SE O INGRESSO FORÇADO;

IV - a pena a que está sujeito o infrator;

V - a declaração do atuado de que está ciente e de que responderá pelo fato administrativa e penalmente;

VI - a assinatura do atuado ou, no caso de ausência ou recusa, a de duas testemunhas e a do atuante;

VII - o prazo para defesa ou impugnação do Auto de Infração e Ingresso Forçado, quando cabível.

§ 1º - Havendo recusa do infrator em assinar o auto, será feita, neste, a menção do fato.

§ 2º - O fiscal sanitário é responsável pelas declarações que fizer no Auto de Infração e Ingresso Forçado, sendo passível de punição, por falta grave, em caso de falsidade ou de omissão dolosa.

§ 3º - Sempre que se mostrar necessário, o fiscal sanitário poderá requerer o auxílio à autoridade policial que tiver jurisdição sobre o local.

§ 4º - A autoridade policial auxiliará o agente sanitário no exercício de suas atribuições, devendo, ainda, serem tomadas as medidas necessárias para a instauração do competente inquérito penal para apurar o crime cometido, quando cabível.

§ 5º - Nas hipóteses de ausência do morador, o uso da força deverá ser acompanhado por um técnico habilitado em abertura de portas, que deverá recolocar as fechaduras após realizada a ação de vigilância sanitária e epidemiológica.

Art. 6º - Os procedimentos estabelecidos neste Decreto aplicam-se, no que couber, às demais medidas que envolvam a restrição forçada da liberdade individual, em consonância com os procedimentos estabelecidos pela Lei 6.437, de 20 de agosto de 1977.



Art. 7º - Será criada pela Secretaria da Saúde uma Comissão de Combate à Dengue, que deverá reunir-se ordinariamente a cada 15 (quinze) dias, e extraordinariamente quando convocada pelo seu Presidente, ou pela maioria de seus membros.

Parágrafo único - A referida Comissão será constituída por ato do Chefe do Poder Executivo próprio para este fim.

Art. 8º - Fica autorizado, nos termos da Lei Municipal nº 1.548, de 24 de janeiro de 2002, a contratação, via processo seletivo, desde que devidamente motivado pela Secretaria de Saúde e aprovado pela Secretaria de Finanças e Controladoria, de Técnicos em Saúde - Especialidade Controle em Endemias, pelo período de 6 (seis) meses, prorrogáveis até o limite legal.

Art. 9º - Até que se desfaça o Estado de Alerta, as ações da Divisão da Vigilância Sanitária da Secretária da Saúde terão precedência sobre as demais.

Parágrafo único - A Secretaria da Saúde fica autorizada a requisitar da Administração Pública Municipal, Servidores, veículos e equipamentos que forem necessários, para incrementar as ações contra a dengue.

Art. 10 - As despesas decorrentes com a execução do presente Decreto, correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 11 - Fica o Poder Executivo autorizado a proceder às alterações decorrentes da implantação deste Decreto, especialmente no que se refere aos critérios previstos no anexo de metas fiscais, constantes da Lei Municipal que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2015.

Parágrafo único - Na elaboração do orçamento, inclusive para os exercícios subsequentes, o



Poder Executivo adotará as medidas necessárias ao atendimento do disposto no artigo 14, da Lei Complementar Nacional N° 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 12 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Prefeitura do Município de Itapevi, 20 de Março de 2015.

JACI TADEU DA SILVA
PREFEITO

Publicado, no Diário Oficial do Município de Itapevi, afixado no lugar de costume e registrado em livro próprio, na Prefeitura do Município de Itapevi, aos 20 de março de 2015.

MARIA RUTH BANHOLZER
SECRETÁRIA DE GOVERNO

Decreto n. 5.120, de 10 de dezembro de 2015, Itapevi/SP

DECRETO Nº 5.120, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2015
(DECLARA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO
MUNICÍPIO DE ITAPEVI POR EPIDEMIA
DE DENGUE E INTRODUÇÃO DOS VÍRUS
ZIKA E CHICUNGUNYA (COBRADE -
CODIFICAÇÃO BRASILEIRA DE
DESASTRES - 1.5.1.1.0) E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS)

JACI TADEU DA SILVA, Prefeito do Município de Itapevi/SP, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

CONSIDERANDO o disposto na Lei Federal nº 12.340/10, na Lei Federal nº 12.608/12, no Decreto Federal nº 7.257/10 e na Instrução Normativa nº 001/12, que dispõem sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil;

CONSIDERANDO a alteração no padrão epidemiológico no Município, no número de casos de dengue que, assim como a Zika e Chicungunya, são transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*, sendo o diagnóstico situacional até 26/11/15: população estimada de Itapevi: 223.404 pessoas. Casos notificados até a data citada: 3.755. Casos confirmados: 2.170. Casos autóctones: 2.124. Casos importados: 46. Casos descartados: 1.580. Em andamento: 6 casos;

CONSIDERANDO que os bairros com maior número já confirmados foram: Chácara Vitápolis com 141 casos, Parque Suburbano com 140 casos, Jd. Amador Bueno com 119 casos, Chácara Santa Cecília com 110

SECRETARIA DE
GOVERNO

Itapevi



casos, Jd. Vitápolis com 73 casos, Vila Santa Rita com 46 casos, Vila Gióia com 34 casos;

CONSIDERANDO que os casos importados tiveram maior número em pacientes oriundos de Jandira (12 casos), São Paulo (8 casos) e Barueri (6 casos);

CONSIDERANDO que a investigação local demanda uma resposta coordenada das ações de saúde de competência da vigilância e atenção à saúde, entre as três esferas de gestão do SUS;

CONSIDERANDO que o evento é complexo e demanda esforço conjunto de todo o Sistema Único de Saúde para identificação dessas ocorrências e adoção de medidas proporcionais aos riscos;

CONSIDERANDO que foi confirmada pelo Ministério da Saúde a relação entre o surto de microcefalia em alguns Estados da Região Nordeste do Brasil e o Zika vírus e, por este motivo, foi decretado o estado de emergência em saúde pública de importância nacional pelo Ministério da Saúde, através da Portaria nº 1.813/15;

CONSIDERANDO que há necessidade de se estabelecer um plano de resposta a esse evento e também estabelecer a estratégia de acompanhamento e suporte às gestantes, crianças e puérperas afetadas;

SECRETARIA DE
GOVERNO

Itapevi



CONSIDERANDO que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública;

DECRETA:

Art. 1º - Fica declarada a existência de situação anormal caracterizada como "Situação de Emergência", em razão da epidemia por doenças infecciosas virais.

Parágrafo único - A situação de emergência ora declarada autoriza a adoção de todas as medidas administrativas necessárias à imediata resposta por parte do Poder Público Municipal, à situação vigente.

Art. 2º - Fica designada a Secretaria Municipal de Saúde como coordenadora do plano de ação a ser empregado, de forma que esta poderá apresentar posteriormente, normativas referentes a outras ações a serem adotadas.

Art. 3º - Os demais órgãos públicos municipais ficam corresponsáveis pelas ações de enfrentamento da situação de emergência ora decretada.

Art. 4º - Ficam mantidas todas as disposições do Decreto nº 5.067, de 20 de março de 2015.

Art. 5º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à 10 de dezembro de 2015, revogando-se as disposições em contrário.

Prefeitura do Município de Itapevi, 10 de Dezembro de 2015.

JACI TADEU DA SILVA PREFEITO

Publicado, no Diário Oficial do Município de Itapevi, afixado no lugar de costume e registrado em livro próprio,



na Prefeitura do Município de Itapevi, aos 10 de Dezembro de 2015.

MARIA RUTH BANHOLZER