

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.557/2007

Dispõe sobre a expropriação de glebas onde houver milícias armadas e dá outras providências.

Autor: DEPUTADO IVAN VALENTE

Relator: DEPUTADO ALCEU MOREIRA

VOTO EM SEPARADO

(Dos Srs. Deputados WADIH DAMOUS E CHICO ALENCAR)

I – RELATÓRIO

De autoria do Deputado Ivan Valente, o presente projeto de lei propõe que as glebas de qualquer região do país onde, comprovadamente, houver a utilização de milícia armada, serão expropriadas pela União, sem qualquer indenização aos proprietários.

Para tanto, define como milícia armada toda associação, organização ou reunião de pessoas armadas, de qualquer forma, paramilitar ou não, inclusive oriunda de empresas de segurança, independente da finalidade ou objetivo.

O projeto ainda estabelece que a expropriação seguirá o rito definido na Lei 8.257, de 26 de novembro de 1991, que “dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências”.

A proposição foi encaminhada para análise nas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Constituição e Justiça e Cidadania (mérito e art. 54, RICD).

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, rejeitou o presente projeto de lei, nos termos do parecer do relator, Deputado Enio Bacci, contra o voto do Deputado Alessandro Molon.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural também rejeitou o projeto de lei em análise, nos termos do parecer do relator, Deputado Nelson Meurer.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator Deputado Alceu Moreira apresentou parecer opinando pela inconstitucionalidade do projeto de lei nº 1.557/2007.

É o relatório.

II – VOTO

Sob o prisma da constitucionalidade formal, observou-se que a Proposição atende aos pressupostos de constitucionalidade relativos à competência da União e à legitimidade de iniciativa, nos moldes estabelecidos pela Constituição da República de 1988 nos seus arts. 22 e 61.

Em relação à constitucionalidade material, o projeto também está em consonância com o que dispõe a Carta Magna, pelas razões expostas a seguir.

Inicialmente, cabe observarmos que o artigo 5º, XLVI da Constituição Federal determina que a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, a perda de bens. O Código Penal, por outro lado, tipifica a constituição de milícia privada no artigo 288-A.

Importante registrar que a alteração legislativa que criou o tipo penal de milícia privada é recente (Lei nº 12.720 de 2012). A lei tem como origem o PL 379/2007, de iniciativa do deputado Luiz Couto. À época, argumentou o ilustre parlamentar que a proposta tinha como base o desfecho dos trabalhos de uma CPI que investigou as ações criminosas de grupos de extermínio e milícias privadas na região nordeste e os protocolos internacionais já firmados pelo país.

Na oportunidade, citou os trágicos acontecimentos ocorridos no Carandirú, Eldorado dos Carajás e Candelária como exemplos de ações de grupos extermínio. A proposta do deputado Luiz Couto é complementar à que ora se analisa nesta CCJC. Ambas possuem a mesma preocupação e, não sem razão, foram apresentadas em 2007 (julho e março).

Tenho alertado e denunciado em várias oportunidades nesta Casa que não basta somente criminalizar um conduta para resolver problemas estruturais da sociedade brasileira, mas tinham razão, neste caso, os legisladores de 2012 quando aprovaram essa alteração legislativa. No entanto, não basta apenas criminalizar. É preciso ir além.

O mérito da proposta do deputado Ivan Valente é justamente atacar o cerne da violência no campo no Brasil: a concentração e o mau uso da propriedade terra. Por isso, prevê a expropriação pela União, sem qualquer indenização aos proprietários das glebas de qualquer região do país onde, comprovadamente, houver a utilização de milícia armada.

Dados do Relatório de Violência contra os povos indígenas no Brasil, elaborado pelo Conselho Indigenista Missionário, registra um total de 138 indígenas assassinados no País no ano de 2014. Foram registradas, ainda, 31 casos de tentativas de assassinato, 29 casos de ameaças de mortes e 18 casos relativos a lesão corporais dolosas.

De acordo com o mapa dos conflitos agrários, publicado pela Comissão Pastoral da Terra, no ano de 2014:

O número de assassinatos (36) e tentativas de assassinatos (56) mantém-se alto e também concentrado em alguns estados: Pará, Maranhão, Mato Grosso e Rondônia. Esses quatro estados respondem por 66,66 % das mortes ocorridas em 2014. O Pará é também o estado onde mais ocorreram tentativas de assassinato (cerca 50% das ocorrências), seguido de Minas Gerais (12,5%). As ocorrências de pistolagem (17.695) aparecem em todo o Brasil, mas também estão concentradas: 49% na região Norte, com destaque para o Pará e 27,50%, no Nordeste, com primazia do Maranhão. Essas duas regiões, somadas, são responsáveis por 76% dos casos. **Esses números indicam um fenômeno bastante característico dos conflitos fundiários ao longo dos anos: ao mesmo tempo em que há indicadores de que eles encontram sua expressão em canais institucionais, passando por alguma mediação jurídica (como nos revela o grande número de despejos), há também a presença da pistolagem, baseada no uso de jagunços, milícias, contratação de matadores profissionais, uma prática imemorial de busca de resolução de conflitos com base na violência privada**¹.

A sugestão proposta no presente projeto de lei é necessária diante da realidade brasileira. Como visto, muitos desses crimes contra povos indígenas e agricultores sem terra são cometidos por milícias armadas, de modo que o PL nº 1557/2007 mostra-se absolutamente atual e imprescindível diante do avanço das milícias armadas em nosso país.

A expropriação das terras onde as milícias atuam – aliada à responsabilização penal – é um passo importante para conter a onda de assassinatos no campo.

¹ Disponível em: <http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/2392-conflitos-no-campo-brasil-2014?Itemid=23>

II.I. Da Constitucionalidade da proposição

A Constituição Federal brasileira determina que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, inciso XIII). A ordem econômica, por sua vez, também deve observar o princípio da função social da propriedade (art. 170, inciso III).

No Estado Democrático, a propriedade só é legitimada a partir do cumprimento da função social, tendo em vista que a Constituição é permeada por dispositivos que indicam que a esse bem jurídico – ao contrário da previsão do estado liberal - não é um bem absoluto. Nesse sentido, vale ler acórdão do ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.213-MC.

Dessa forma, de acordo com o nosso sistema normativo, o acesso à propriedade da terra está condicionado ao bem estar da coletividade.

Na lição de Miguel Reale o direito é fato, valor e norma. Ou seja, para ser direito, é indispensável a conjugação dessas três dimensões: fato, valor e norma. Como estamos aqui a falar de teoria geral do direito, por evidente, ela irradia para todos os seus ramos.

Claro, é possível reconhecer, desde logo, a dificuldade que se tem de investigar a dimensão axiológica do direito (valor), principalmente quando se fala de posse ou propriedade imóvel, dado as razões históricas e ideológicas da sociedade burguesa capitalista. No entanto, também aqui o direito, para ser reconhecido como tal, tem que atender aos três requisitos: fato, valor e norma.

A questão axiológica (o valor no direito de propriedade) não é menos tormentosa. Contudo, por incrível que possa parecer, a opção valorativa é absolutamente clara. Quando se trata do direito de propriedade, entre defender o valor individual e defender o valor social, o direito brasileiro fez uma opção clara: defendeu o valor social.

É por isso que a Constituição Federal, artigo 5º, no inciso XXII, garante o direito de propriedade, mas no inciso em seguida, o XXIII diz que "a propriedade atenderá a sua função social".

Vale a pena notar ainda que o parágrafo primeiro do mesmo artigo da Constituição é claro quando diz que: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata". Ou seja, não precisamos de outra lei para dizer o que é função social. O que está na Constituição vale e deve ser aplicado.

Assim, é lícito interpretar dos termos da Constituição que, o direito de posse e propriedade existem e devem ser garantidos e protegidos. Contudo, somente quando é atendida a função social merecerá a garantia e a proteção.

Também é previsto no ordenamento constitucional brasileiro a ampla

liberdade de associação para fins lícitos, mas é vedada o caráter paramilitar (art. 5º, inciso XVII). Tal dispositivo tem o objetivo de evitar que os particulares criem milícias armadas, vez que a criação de qualquer grupo ou instituição paramilitar deslegitima a atuação do poder público e possibilita o aumento da violência, da ilegalidade, dos abusos e do desrespeito aos Direitos Humanos. No Estado Democrático de Direito, apenas o Estado detém o monopólio do uso da força e o aparato armado e repressivo.

Registre-se, também, que a presente proposição determina que a expropriação seguirá o rito da Lei nº 8.527, de 26 de novembro de 1991, que “dispõe sobre a expropriação de glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências”, autorizando os entes federativos a firmarem convênios para execução da lei. Dessa forma, o devido processo legal está devidamente resguardado no Projeto em análise.

O artigo 243 da Constituição determinou, originalmente, que as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas 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. Com o advento da emenda constitucional nº 81/2014, a propriedade que tenha exploração de trabalho escravo também deve ser objeto de expropriação.

No entanto, não há nenhuma determinação constitucional que indique que tal matéria não poderia ser disciplina por normas infraconstitucionais. Pelo contrário, uma interpretação sistemática da Constituição legitima a expropriação por via legal, sobretudo quando temas sensíveis à ordem Constitucional estão em jogo (como é o caso das milícias armadas). Aliás, deve-se ressaltar que inúmeras leis mitigam o direito de propriedade, como as limitações administrativas, as licenças ambientais, e as sanções penais, dentre outras, todas elas revestidas de inquestionável constitucionalidade .

A intervenção do Estado, nessa seara, é absolutamente necessária e constitucionalmente adequada e razoável. Trata-se, portanto, de uma adequação às demandas relacionadas aos novos tempos, pois como lembra o Ministro Luís Roberto Barroso “A moderna dogmática constitucional já não se impressiona com o argumento de autoridade, nem se satisfaz com a visão positivista do fenômeno jurídico – vale porque está escrito na norma. É imperioso demonstrar os valores e os fins que são atendidos por determinada proposição” .

Só uma interpretação fundada na “propriedade” como bem absoluto, ou intocável – concepção que não é recepcionada pelo nosso sistema normativo - poderia considerar inconstitucional um projeto de lei que busca, na verdade, realizar a função social da propriedade e, ao mesmo tempo, concretizar legalmente a extração constitucional de repúdio às associações de caráter militar. A presente proposição, portanto, tem esse duplo objetivo.

É tanto que, nesta mesma Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na legislatura passada, o Deputado Delegado Protógenes ofereceu parecer opinando pela constitucionalidade do Projeto, mostrando que a proposição está plenamente de acordo com a Constituição Federal.

Em relação à técnica legislativa, a proposta observa o disposto na Lei Complementar nº 95/98 e o Decreto nº 4.176/2002.

O direito à propriedade não pode ser mais importante que o respeito à vida, à integridade física e a outros direitos fundamentais.

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.557/2007, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, ____ de _____ de ____

DEPUTADO WADIIH DAMOUS

DEPUTADO CHICO ALENCAR