



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI N.º 1.557, DE 2007

(DEPUTADO BETINHO GOMES – PSDB/PE)

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

Autor: Deputado IVAN VALENTE

Relator: Deputado ALCEU MOREIRA

RELATÓRIO

O Projeto de Lei 1.557, de 2007, trata da expropriação, sem direito a indenização, de glebas onde se identifique a utilização de milícias armadas (art. 1º). Nos termos do PL, milícias armadas significaria “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” (art. 3º). Além da perda da gleba, o PL prevê também o perdimento dos bens e armamentos utilizados pelas milícias armadas (art. 2º).

Na forma como está redigido, no entanto, o projeto é inconstitucional, não apenas por violar a garantia ao direito de propriedade (art. 5º, caput e XXII, da CF), mas também por violar o direito à indenização por desapropriação (art. 5º, XXIV, e art. 184, da CF), o direito ao devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF, que diz que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”) tanto na sua vertente de garantia da propriedade,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

quanto na sua vertente de garantia da proporcionalidade das medidas legislativas, a garantia constitucional do direito à vida (art. 5º, caput, da CF), a garantia constitucional do direito à segurança (art. 5º, caput, da CF), o direito à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, da CF), o direito à liberdade de profissão e ofício (art. 5º, XIII, da CF), a proibição de desapropriação de imóveis produtivos e da pequena e média propriedade rural (art. 185, da CF), e o direito ao devido processo legal de desapropriação (art. 184, da CF). Além disso, viola a valorização do trabalho e da livre iniciativa (art. 170, da CF). Vejamos.

O projeto em discussão estabelece, no seu art. 1º, que:

Art. 1º As glebas de qualquer região do país onde, comprovadamente, houver a utilização de milícia armada, serão expropriadas pela União, sem qualquer indenização aos proprietários e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Portanto, no caso da utilização do que o projeto chama de “milícias armadas”, o proprietário perderá a terra sem qualquer indenização.

Na Justificação, seu autor afirmou o seguinte:

O presente projeto, originariamente apresentado pelo ilustre deputado Orlando Fantazzini, vem da necessidade premente de cercear e tentar solucionar um problema já antigo e não menos atual, que são as graves violências perpetradas por grupos armados em algumas áreas rurais no Brasil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tendo em vista o art. 243 da Constituição Federal e da Lei 8257/91, que preveem a expropriação de glebas que produzam plantas psicotrópicas, bem como de projetos de lei que intentam a expropriação, por exemplo, para glebas que utilizem trabalho escravo, **temos que merece atenção redobrada a questão da violência no campo e a necessidade de adoção de medidas que visem o cerceamento de práticas inconstitucionais, através, também, da expropriação em favor da União e da necessária reforma agrária.**

Estados como o Pará, Mato Grosso, Rondônia e outros, assistiram a um processo colonizador recente altamente violento e com sérios desrespeitos a direitos humanos e à propriedade, justamente porque **a posse e a propriedade estavam garantidas por “jagunços” e milícias, verdadeiras organizações paramilitares voltadas à fixação do direito de propriedade.**

O quadro atual da realidade agrária não é muito diferente. **Vemos de um lado os movimentos sociais que exigem a modificação do modelo agrário no país e de outro a constituição de milícias, organismos paramilitares intentando a preservação da propriedade rural sob a égide da força e não do direito.**

O problema da violência no campo não é novo e a fixação ilegal de milícias armadas no meio rural não pode mais ser uma constante. **O agravamento da situação da violência no campo é, pois, presente e reside, dentre outros, na facilidade e aceitação da construção destes organismos paramilitares como espécie de mecanismo para garantir direitos.** A impunidade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

neste vilipêndio de direitos não pode ser item encorajador a práticas anti-sociais.

Informal e paralelamente ao Estado, algumas glebas armam-se sob o auspício da preservação da propriedade.

Consoante o art. 5º, XVI e XVII da Constituição. Temos que não é permitida a associação e a reunião com caráter e finalidade paramilitar. Esta vedação é estendida, até mesmo, aos partidos políticos.

A defesa de direitos manu militare é prática abjete e extirpada do ordenamento desde os romanos. O aparato armado e repressivo pertence exclusivamente ao Estado e qualquer concessão ou permissibilidade nesta questão altera definitivamente o status quo e possibilita fortemente o aumento da violência, a ilegalidade, os abusos e o desrespeito aos direitos humanos e sociais pétreos e inexoráveis.

De outro modo, o direito à propriedade não pode sobrepujar o respeito à vida, à segurança, à integridade física e a outros fundamentais direitos.

Analogicamente e utilizando da permissão constitucional do art. 243, temos que a expropriação sem direito à indenização é o instituto correto para coibir, desestimular e não incentivar esta prática contrária aos ditames e legalmente proibida.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A expropriação é o mecanismo constitucional adequado para o desmonte do aparato miliciano e beligerante que tem atingido a questão agrária no Brasil.

O Código Penal, no art. 321, já prevê como crime esta reunião armada, rejeitando ou anotando como fato ilícito as atividades paramilitares. Outrossim, em qualquer tipo de crime ou contravenção é acrescida a pena se praticados por grupo de pessoas ou bando. Resta sua adequação à realidade dos conflitos agrários no país, prevendo a punição da perda da propriedade à União.

O repúdio social é latente e a reprimenda necessária à preservação e ampliação do Estado de Direito, de modo a pacificar a violência no campo e avançar numa resolução da questão agrária pautada no direito e na lei.

Diante do exposto, tenho a firme convicção que contarei com o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposta.

Por conseguinte, o autor do projeto de lei, deputado Ivan Valente, reconhece que sua intenção é, por assim dizer, desarmar, os proprietários e possuidores, independentemente da legitimidade do título que justifica sua detenção daqueles bens, com o fim de viabilizar o uso da força por “movimentos sociais que exigem a modificação do modelo agrário no país”. Em outras palavras, seu objetivo é justamente impedir que os legítimos detentores de glebas de imóveis utilizem-se de mecanismos de segurança para a proteção de seus imóveis (e de sua integridade física e de suas famílias), ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

mesmo tempo em que permite a utilização desses mecanismos justamente por quem quer contestar a ordem jurídica.

Em síntese, esse projeto representa uma completa inversão de praticamente todos os valores mais caros à nossa Constituição, vários dos quais são protegidos como cláusulas pétreas, nos termos do inciso IV do §4º do art. 60, da Constituição da República.

VOTO

1 – Dispositivos inconstitucionais do Projeto

O PL 1.557/2007 contém dois dispositivos que padecem de graves inconstitucionalidades, tornando impossível sua aprovação nos termos em que se encontra redigido.

O primeiro deles é o art. 1º, que diz o seguinte:

Art. 1º As glebas de qualquer região do país onde, comprovadamente, houver a utilização de milícia armada, serão expropriadas pela União, sem qualquer indenização aos proprietários e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Esse dispositivo é inconstitucional por diversas razões, entre as quais avulta a completa aniquilação do direito de propriedade sem a observância do devido processo legal (art. 5º, LIV e art. 184, da CF), do direito à indenização (art. 5º, XXIV), e da proibição de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

desapropriação das pequenas e médias propriedades, e das produtivas (art. 185).

Em seguida, o art. 3º do projeto diz o seguinte:

Art. 3º Para os fins desta lei considera-se 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.

Esse dispositivo iguala as milícias armadas (caracterizadas no Código Penal como sendo aquelas formadas com a finalidade de praticar crimes, ex vi do art. 288-A do Código Penal) e os grupamentos de segurança formados para fins lícitos.

Com isso, o PL 1.557/2007 priva o cidadão de proteger aquilo que é legitimamente seu, além de privá-lo dos instrumentos por meio dos quais ele pode proteger sua própria vida, sua integridade física, sua família, seus empregados, seu instrumento de trabalho, sua renda, seu domicílio.

É que as pessoas utilizam grupos armados (para fins lícitos) não apenas para proteger o que alguns preconceitos ideológicos consideram como mesquinhos interesses materiais. Ao contrário, hoje se faz cada vez mais necessário que os cidadãos protejam sua própria vida contra a violência crescente no país. O PL 1.557/2007, porém, impede o cidadão de conceder-se esse tipo de proteção.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além disso, o PL 1.557/2007 também inviabiliza a atividade profissional das empresas de segurança, violando seu direito à prática de uma atividade empresarial, a livre iniciativa e outros direitos.

Em termos de benefícios esperados com a conversão desta proposição em lei, temos tão somente a duvidosa paz no campo. Duvidosa porque dificilmente o PL 1.557/2007 entregará essa paz, porquanto ele silencia a respeito daquilo que seu autor chama, na justificção, de “movimentos sociais que exigem a modificação do modelo agrário no país”. Ou seja, um dos supostos “lados” do conflito no campo seria desarmado, enquanto o “outro lado” ficaria livre para utilizar de toda a violência que queira para conseguir seus objetivos, seguro que de sua violência seria irresistida.

Portanto, trata-se, para dizer o mínimo, de uma forma desastrosa de acabar com a violência no campo, se é que não é uma tentativa disfarçada de aniquilar a propriedade no Brasil.

Registre-se que essa ponderação entre a finalidade da norma (proteger grupos que contestam, violentamente, a propriedade no país) e os meios gravosos que ela utiliza para alcançá-la (aniquilamento da propriedade, violação ao direito do cidadão de proteger sua própria vida, sua integridade física, sua casa, seus bens, seus instrumentos de trabalho etc.), é tão onerosa para os direitos fundamentais à propriedade, à vida, à integridade física, ao domicílio, à atividade profissional, ao devido processo legal, e até para o sistema constitucional como um todo, que o PL 1.557/2007, na atual redação, termina por violar o princípio da proporcionalidade.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

2 – Parâmetros constitucionais violados

A) Direito de propriedade (art. 5º, XXII), Devido processo legal em geral e de desapropriação (art. 5º, LIV e XXIV e art. 184), Proibição de desapropriação da pequena e média propriedade, e da propriedade produtiva (art. 185), Direito à indenização por desapropriação (art. 5º, XXIV)

O direito de propriedade recebe a garantia constitucional no inciso XXII do art. 5º:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

Essa garantia evidentemente não é absoluta, uma vez que, como afirmou repetidas vezes o Supremo Tribunal Federal, não existem direitos absolutos no ordenamento jurídico brasileiro.

É por isso que o Constituinte originário deu ao direito de propriedade um conteúdo já limitado, harmonizando-o a outros direitos fundamentais.

Assim, no mesmo art. 5º, o inciso seguinte, afirma:

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

Da mesma forma, a Constituição admitiu a perda da propriedade dentro de estritos parâmetros garantistas. Assim, o inciso XXIV do art. 5º autorizou a desapropriação por interesse social, desde que houvesse indenização prévia justa e em dinheiro ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

proprietário. No mesmo fôlego, a Constituição ressaltou que, nos casos por ela estabelecidos, a desapropriação pode ser feita sem o cumprimento daqueles requisitos:

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;

Portanto, todos os casos de perda de propriedade sem indenização justa, prévia e em dinheiro devem estar previstos na Constituição.

Além disso, a definição do que é “função social”, foi dada pela própria Constituição, cabendo à lei apenas fixar critérios e graus de exigência, sem inovar nas hipóteses:

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além disso, quando o Estado pretender declarar que um determinado imóvel não atende à sua função social, a desapropriação, ainda assim, deverá obedecer ao devido processo legal, previsto no art. 184, e nunca poderá incidir sobre a pequena e média propriedade rural, ou sobre a propriedade produtiva, conforme o art. 185, da CF.

Ora, ao decretar pura e simplesmente, a perda sem indenização da propriedade em que for identificada a utilização de milícias armadas, o PL 1.557/2007 viola todos esses dispositivos, criando uma hipótese não prevista na Constituição de perda da propriedade sem devido processo legal, sem indenização, que incide indistintamente sobre propriedades pequenas, médias ou produtivas, e independentemente de ela atender à sua função social.

A aprovação desse projeto, na forma como está proposto, seria uma revolução ilegítima, senão um golpe, no espírito da Constituição Federal por meio de uma simples lei ordinária.

B) Direito de proteção dos bens, da saúde, do domicílio e da vida (art. 5º, caput, e XI, da Constituição)

A pretexto de combater a violência no campo desarmando milícias ilegais, o PL 1.557/2007 praticamente autoriza a prática generalizada da violência por uma das “partes” desse conflito: “os movimentos sociais que exigem a modificação do modelo agrário no país”.

Ao determinar que o uso de seguranças na proteção da propriedade leve, automaticamente, à sua perda, o projeto desarma



CÂMARA DOS DEPUTADOS

um dos “lados” do conflito, deixando-o inerte ante a violência do outro lado.

Com isso, não é apenas “o modelo agrário do país” que fica sujeito aos movimentos sociais. As pessoas que vivem no campo, os seus domicílios, suas famílias, seus empregados, seus instrumentos de trabalho e de sustento, tudo passa a ficar desprotegido, tanto contra as agressões pelos “movimentos sociais”, que o projeto indisfarçavelmente considera legítimas, quanto contra agressões por quadrilhas, bandos e até criminosos individuais atuando na imensidão erma dos campos brasileiros.

Com isso, o projeto, por partir de um preconceito ideológico de que toda defesa da propriedade é viciada, egoísta e antissocial por natureza, deixa desprotegidas as famílias, a atividade produtiva no campo, os empregados, os animais, as residências, enfim, todo um universo da vida cultural e histórica brasileira, que o projeto, por seu viés ideológico, acaba por criminalizar.

Portanto, o projeto impede que as pessoas protejam não apenas sua propriedade, mas suas vidas, sua integridade física e de suas famílias, seu domicílio, sua atividade profissional, porquanto o projeto desarma um dos supostos “lados” do conflito agrário, deixando-o à mercê do “outro lado” e até dos criminosos não participantes desse conflito.

Por tudo isso, o PL 1.557/2007, na forma como está redigido, viola o caput do art. 5º, e seus incisos XI (proteção ao domicílio) e XIII (proteção da atividade profissional).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

C) Livre exercício de ofício, valorização do trabalho humano e a livre iniciativa (art. 5º, XIII e art. 170)

Ao dar de barato que todo e qualquer grupamento de proteção à propriedade é uma milícia armada, o PL 1.557/2007 termina por deixar à mercê de todo tipo de aventureiros os instrumentos do sustento de toda a população rural brasileira.

Sem poder se proteger, proteger suas terras, seus equipamentos agrícolas e de pastoreio, seu gado, suas lavouras, a população rural brasileira poderia ver-se privada do seu sustento, da sua própria subsistência e da própria dignidade que para ela significa o seu trabalho.

Essa população também poderia ser privada do fruto do seu trabalho, já que seu domicílio, os bens que obtêm no labor da lavoura ou do gado, nem sempre é fruto de espoliação histórica aberta a contestações por “movimentos sociais”. Aliás, é justamente o contrário disso: a esmagadora maioria dos camponeses e proprietários de terras do Brasil tem no trabalho a fonte de seu sustento e de seus bens.

Portanto, privá-los de mecanismos de defesa desses bens, arduamente obtidos por meio do trabalho, é violar o seu direito ao exercício de um ofício (art. 5º, XIII) bem como anular o princípio da valorização do trabalho humano (art. 170).

Por outro lado, igualar empresas de segurança privada e milícias armadas é impedir o exercício da atividade econômica por essas empresas, violando a valorização da livre iniciativa (art. 170).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por isso também, o PL 1.557/2007 é inconstitucional, na sua atual redação.

D) Violação ao princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV)

Como já mencionamos, a proteção ao direito de propriedade não é absoluta, como não é a de nenhum direito.

Contudo, isso não significa dizer que esse direito pode ser pisoteado em nome de uma suposta dignidade maior de outros direitos.

Quer dizer que qualquer limitação no âmbito de proteção desse direito com o objetivo de proteger outro direito deverá obedecer ao princípio da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade foi recebido, no direito brasileiro, como uma limitação ao poder de legislar, inserida na garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV).

Segundo Gilmar Mendes, isso significa que:

“Essa nova orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal no princípio da reserva legal proporcional, pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos e a necessidade de sua utilização. Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade em sentido estrito)”.¹

Ora, o PL 1.557/2007 afirma estar protegendo a paz no campo e, até, o direito de determinados movimentos sociais de exigirem a modificação da estrutura agrária do país, contra supostos excessos cometidos na defesa do direito de propriedade.

Contudo, como já demonstramos acima, isso não é verdade. Ao declarar a perda da propriedade, sem indenização, em caso de utilização de empresas de segurança, por exemplo, o projeto aniquila direitos fundamentais sem atingir aquilo a que se propõe.

É que nem o fim (paz no campo) será atingido, nem os meios são adequados para atingi-lo.

Portanto, viola-se também o princípio da proporcionalidade e o devido processo legal.

Assim, a redação atual do PL 1.557/2007 não é compatível com a Constituição da República Federativa do Brasil.

Entretanto, no intuito de contribuir, de forma ponderada e refletida, para a redução no uso de milícias armadas no campo, propomos o substitutivo em anexo.

¹ Gilmar Mendes, Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 339-340.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Esse substitutivo supera os problemas de inconstitucionalidade do texto original.

Em primeiro lugar, suprime-se o confisco da terra, por tratar-se de matéria que só pode ser tratada por emenda à Constituição, pelas razões já sustentadas.

Em segundo lugar, para a definição de milícia armada, utilizamos a tipificação do art. 288-A, do Código Penal. Assim, os grupamentos de segurança lícitos deixam de ser considerados milícias, enquanto aqueles comprovadamente voltados para o cometimento de crimes o são.

Quanto aos bens móveis (veículos, principalmente) e armamentos utilizados para a prática do crime de milícia armada, esses serão apreendidos e utilizados pelos órgãos e entidades de segurança pública listados no art. 144 da Constituição Federal.

A perda de imóveis fica, portanto, excluída do âmbito de incidência deste projeto.

Para garantir o respeito ao devido processo legal na apreensão e perda dos bens, utilizou-se o rito previsto na Lei 11.343/2006, Lei do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, por se tratar de um rito aplicável precisamente a bens móveis, ao contrário do rito de desapropriação previsto nas leis aplicáveis às terras.

Além disso, esta lei permite ao proprietário dos bens apreendidos que defenda a licitude dos mesmos antes de eles serem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

definitivamente apreendidos, e os recupere, em caso de absolvição penal.

O rito da Lei 11.343/2006 também permite que os bens sejam utilizados pelas forças policiais com o controle do Judiciário e do Ministério Público. Nesse ponto, inserimos disposição expressa no sentido de que os bens apreendidos poderão ser utilizados para as atividades de segurança pública em geral, e não apenas no combate às drogas, para evitar que a aplicação do rito daquela lei contaminasse a finalidade do uso dos bens.

Nessa linha, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PL 1.557/2007 nos termos do substitutivo em anexo.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste voto nos termos do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de o de 2015.

Deputado Betinho Gomes

PSDB/PE



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.557, de 2007

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei aplica-se à utilização de milícias armadas na zona rural.

Art. 2º Considera-se milícia armada toda associação, organização ou reunião de pessoas armadas constituída, organizada, integrada, mantida ou custeada com a finalidade de praticar crimes.

Art. 3º Os bens móveis de valor econômico vinculados à prática do crime e os armamentos utilizados pelas organizações referidas no art. 2º serão apreendidos.

Parágrafo único. Os bens apreendidos poderão ser utilizados pelos órgãos ou pelas entidades previstos no art. 144 da Constituição Federal e destinados para a consecução das suas atividades em geral, observado o procedimento previsto nos art. 60 a 64 da Lei 11.343, de 2006.

Art. 4º Ficam autorizados a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a firmarem convênios entre si para a consecução dos objetivos desta lei.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.