

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO, VIOLÊNCIA E NARCOTRÁFICO

PROJETO DE LEI Nº 1.955, DE 2003

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

Autor: Deputado ORLANDO FANTAZZINI

Relator: Deputado DARCI COELHO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Orlando Fantazzini, tem por objetivo determinar a expropriação, pela União, de glebas nas quais houver a utilização de milícia armada.

Em complemento, a proposição estabelece, em seus artigos 2º, 3º e 4º: a destinação dos bens de valores econômicos e os armamentos expropriados; a definição de milícia armada; e o rito para a expropriação da gleba, que seguirá o disposto na Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991, que dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas de plantas psicotrópicas.

Em sua justificação, o nobre Autor:

a) destaca as violências perpetradas por grupos armados em áreas rurais no Brasil e a atuação de organizações paramilitares voltadas para a fixação do direito de propriedade, com grave desrespeito aos direitos humanos;

b) estabelece um paralelo entre a expropriação de gleba por cultura de plantas psicotrópicas e pelo descumprimento da função social da propriedade em razão da utilização de trabalho escravo e a necessidade de aplicação de medida semelhante em relação às glebas onde se verifique a presença de milícias;

c) destaca a proibição constitucional da existência de grupos ou associações de caráter paramilitar e a vedação de reuniões com finalidade não pacífica;

d) ressalta o monopólio do uso da força pelo Estado, com a vedação constitucional e legal da autotutela; e

e) afirma ser a expropriação da terra o mecanismo constitucional adequado para o desmonte do aparato miliciano e beligerante que permeia a questão agrária.

Conclui afirmando que o “repúdio social é latente” e que a aprovação da medida proposta no seu projeto de lei é “a reprimenda necessária à preservação e ampliação do Estado de Direito”.

No prazo regimental de cinco sessões, contado a partir de 26 de setembro de 2003, não foram apresentadas emendas à proposição.

Cabe a esta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico – CSPCCOVN apreciar o mérito da matéria, nos limites estabelecidos no art. 32, XVIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

II - VOTO DO RELATOR

O tema objeto da regulamentação pelo projeto de lei em análise se insere entre os mais relevantes do campo temático desta Comissão Permanente.

Inegavelmente, a violência no campo está a exigir ações imediatas. Essas ações, porém, em sua quase totalidade, inserem-se nas áreas de competência do Poder Executivo e do Poder Judiciário, não sendo a atividade legiferante a mais apropriada para reverter o clima de insegurança que hoje atinge tanto a trabalhadores como os proprietários rurais.

Embora a discussão desse tema, no âmbito do Legislativo, seja relevante, a elaboração de uma norma que discipline a matéria deve observar, acima de tudo, a ponderação, sob pena dela se tornar um elemento catalizador de violência, ao invés de ser um instrumento que venha a contribuir para a paz no campo, produzindo, dessa forma, o que se denomina em ciência política de “efeito perverso”, isto é, um efeito totalmente contrário à intenção do autor da ação.

Este Projeto de Lei nº 1.955, de 2003, do insigne Deputado Orlando Fantazzini, infelizmente, insere-se dentro do modelo de proposição que, ao contrário de reduzir um problema, poderá contribuir para a sua multiplicação.

A par de sua elevada e nobre intenção, a proposição apresenta problemas quanto ao seu conteúdo.

Com efeito, a Constituição brasileira de 1988 (CF/88), ao reconhecer o direito de propriedade como um direito individual (art. 5º, inciso XXII) e como um princípio da ordem econômica (art. 170, II), estabeleceu, de forma expressa, limites a esse direito individual. Estes limites são a função social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII), a necessidade ou utilidade pública ou interesse social (art. 5º, XXIV) e o iminente perigo público (XXV).

O descumprimento da função social – urbana ou rural – enseja a desapropriação, nos termos, respectivamente, do art. 182, § 2º e § 4º, III, e do art. 184, ambos da CF/88. Sobre função social da propriedade rural, a Constituição estabelece que, em seu art. 186, **verbis**:

“ **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.” (grifamos).

Por sua vez, a necessidade ou utilidade pública ou por interesse social possibilita a desapropriação do bem mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

Por fim, o iminente perigo público enseja restrição ao direito de propriedade por permitir ao ente público a utilização do bem privado sem autorização do proprietário, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano ao bem.

Nas hipóteses citadas, o proprietário será sempre indenizado, seja pela perda da propriedade, seja pelo desgaste decorrente do uso público do seu bem.

Uma última hipótese constitucional restritiva do direito de propriedade está prevista no art. 243, o qual estabelece que 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.

No campo infraconstitucional, temos as disposições legais a seguir indicadas.

O art. 91, II, do Código Penal – CP, estabelece, **verbis**:

“ Art. 91. São **efeitos da condenação**:

.....

II - a **perda em favor da União**, ressalvado o direito do lesado ou de terceiros de boa-fé:

a) dos **instrumentos do crime**, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do **produto do crime** ou de **qualquer bem ou valor** que constitua **proveito auferido** pelo agente com a **prática de fato criminoso**.” (grifamos)

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 2.411, de 21 de janeiro de 1988, em seu art. 23, determina que:

“ Art. 23. Consideram-se **dano ao Erário as infrações relativas às mercadorias**:

I - importadas, ao desamparo de guia de importação ou documento de efeito equivalente, quando a sua emissão estiver vedada ou suspensa na forma da legislação específica em vigor;

II - importadas e que forem consideradas abandonadas pelo decurso do prazo de permanência em recintos alfandegados nas seguintes condições:

a) 90 (noventa) dias após a descarga, sem que tenha sido iniciado o seu despacho; ou

b) 60 (sessenta) dias da data da interrupção do despacho por ação ou omissão do importador ou seu representante; ou

c) 60 (sessenta) dias da data da notificação a que se refere o artigo 56 do Decreto-lei número 37, de 18 de novembro de 1966, nos casos previstos no artigo 55 do mesmo Decreto-lei; ou

d) 45 (quarenta e cinco) dias após esgotar-se o prazo fixado para permanência em entreposto aduaneiro ou recinto alfandegado situado na zona secundária.

III - trazidas do exterior como bagagem, acompanhada ou desacompanhada e que permanecerem nos recintos alfandegados por prazo superior a 45 (quarenta e cinco) dias, sem que o passageiro inicie a promoção, do seu desembarço;

IV - enquadradas nas hipóteses previstas nas alíneas " a " e " b " do parágrafo único do artigo 104 e nos incisos I a XIX do artigo 105, do Decreto-lei número 37, de 18 de novembro de 1966.

V - estrangeiras ou nacionais, na importação ou na exportação, na hipótese de ocultação do sujeito passivo, do real vendedor, comprador ou de responsável pela operação, mediante fraude ou simulação, inclusive a interposição fraudulenta de terceiros.

§ 1º **O dano ao erário decorrente das infrações previstas no caput deste artigo será punido com a pena de perdimento das mercadorias.**” (grifamos)

Por fim, o art. 46, da Seção I, do Capítulo VI, da Lei nº 10.409, de 11 de janeiro de 2002, fixa que:

“CAPÍTULO VI
DOS EFEITOS DA SENTENÇA
Seção I

Da Apreensão e da Destinação de Bens

Art. 46. Os **veículos, embarcações, aeronaves e quaisquer outros meios de transporte, os maquinismos, utensílios, instrumentos e objetos de qualquer natureza**, utilizados para a **prática dos crimes definidos nesta Lei**, após a sua regular apreensão, ficarão sob **custódia** da autoridade de polícia judiciária, excetuadas as armas, que serão recolhidas na forma de legislação específica.

§ 1º Havendo **possibilidade ou necessidade da utilização de qualquer dos bens mencionados neste artigo**, a **autoridade de polícia judiciária poderá deles fazer uso**, sob sua **responsabilidade** e com o **objetivo de sua conservação**, mediante autorização judicial, logo após a instauração da competente ação penal, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 2º Feita a apreensão a que se refere o *caput*, e tendo recaído sobre **dinheiro ou cheques** emitidos como ordem de pagamento, a autoridade policial que presidir o inquérito deverá, de imediato, requerer ao juízo competente a intimação do Ministério Público.

.....
§ 4º O **Ministério Público**, mediante petição autônoma, requererá ao juízo competente que, em **caráter cautelar**, proceda à **alienação dos bens apreendidos, excetuados** aqueles que a União, por intermédio da Secretaria Nacional Antidrogas – Senad, indicar para serem **colocados sob uso e custódia da autoridade policial, de órgãos de inteligência ou militares, envolvidos nas operações de prevenção e repressão ao tráfico e uso indevidos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica.**” (grifamos)

Em todos os dispositivos citados, podemos identificar um ponto em comum: o bem, cuja propriedade é perdida, ou serviu como instrumento do crime, ou é produto do próprio crime. Nessa situação, a perda da propriedade

será uma espécie de pena e recairá sobre um bem que está associado de forma direta à prática do ilícito.

Estes dispositivos guardam uma relação lógico-jurídica com o art. 243, da Constituição Federal, que determina a perda do direito de propriedade porque a terra foi um instrumento utilizado para a prática do crime – plantio de culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

Em consequência, é possível afirmar-se que a perda do direito de propriedade sem direito a indenização tem por parâmetros: a utilização do bem como instrumento para a prática do crime ou ser o bem resultado do crime praticado.

A proposição sob análise visa a permitir a expropriação de glebas onde houver a presença de milícias armadas, sendo que, mesmo empresas privadas de segurança, com funcionamento legal, amparado na Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, nos termos do art. 3º da proposição, são consideradas “milícias armadas”.

Assim, temos que, se um proprietário de terra, criador de gado, estiver sendo vítima de quadrilhas organizadas especializadas em abigeato – crime comum em diversos Estados do Sul do País – ao se decidir por contratar uma empresa de segurança privada para a defesa de seu patrimônio e da atividade econômica que assegura empregos e concorre para a materialização da função social da propriedade, ele, sem ter cometido nenhum ato ilegal, está sujeito à perda de sua terra, sem direito à indenização.

Como se observa, teríamos a aplicação de uma pena sem que o proprietário tivesse cometido qualquer ilícito, a não ser o de “defender o seu patrimônio”.

Outro aspecto é que a inexistência de um vínculo direto entre a terra a ser expropriada e a presença em seus limites de organizações paramilitares contraria a lógica do ordenamento jurídico brasileiro, que associa a perda de bem à sua condição de instrumento ou de produto do ato ilegal. Na hipótese prevista na proposição como motivadora da expropriação, a terra não foi o instrumento utilizado para a prática do crime; tampouco, o direito de propriedade que está sendo restringido decorre da presença dessa milícia nos limites da gleba.

Também é importante ressaltar que entre as razões constantes da justificação da proposição encontramos a assertiva de que a “defesa de direitos *manu militari* é prática abjeta e extirpada do ordenamento desde os romanos”.

O nobre Autor está parcialmente correto em sua argumentação.

Com efeito, o ordenamento pátrio afasta a autodefesa de direitos, concentrando no Estado o monopólio da ação coercitiva. Porém, a defesa da propriedade contra a turbação ou o esbulho É UMA EXCEÇÃO legalmente prevista no Código Civil, de 1916, e repetida no novo Código Civil Brasileiro, de 2002.

O Código Civil, de 1916, trazia em seu art. 502, **caput** e parágrafo único, que:

“ Art. 502. O **possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se, ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo.**

Parágrafo único. Os **atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção ou restituição da posse.**” (grifamos).

Este instituto, denominado pela doutrina de “desforço imediato”, foi repetido no art. 1210, **caput** e § 1º, do Código Civil de 2002, **verbis**:

“ Art. 1.210. O **possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho**, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O **possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo**; os **atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.**” (grifamos).

Portanto, o uso de força própria para a manutenção da posse turbada ou esbulhada, desde que feito logo e de forma moderada, nos estritos limites necessários para a manutenção ou restituição da posse, não se constitui em um ilícito.

Dessa forma, a condenação da perda da gleba pela existência de uma força de segurança privada, em especial quando a situação da área indicar claro risco de invasão de trabalhadores sem terra sob a alegação do exercício de um pretense direito de resistência contra a inércia governamental na promoção da reforma agrária, mostra-se desarrazoada ou desproporcional.

Assim, aprovação da proposição sob análise, na melhor das hipóteses, conduzirá a contestações judiciais de sua constitucionalidade e, na pior das hipóteses, conduzirá a um agravamento do conflito agrário em todo o País, com risco, até mesmo, para a estabilidade institucional, uma vez que poderá

fomentar movimentos de invasão de propriedade, em todo o território nacional, e reações violentas a essas invasões.

De qualquer sorte, seja qual for a consequência advinda, a mais otimista ou a mais pessimista, a única coisa que se pode afirmar, com certeza, é que a proposição não atingirá o fim pretendido que é a obtenção de paz no campo.

Por fim, deve ser esclarecido que não estamos compactuando com ações violentas e ilegais promovidas por proprietários de terras, como também não compactuamos com o exercício arbitrário das próprias razões, materializado nas invasões de propriedades privadas. O que ocorre é que, na avaliação do mérito da proposição, não conseguimos vislumbrar que sua aprovação pudesse contribuir para a solução da violência rural mais do que já contribuem as tipificações criminais constantes do ordenamento jurídico penal brasileiro, que dispõe de definições de crimes que enquadram todas as condutas ilegais relativas ao uso arbitrário da força, à manutenção de organizações paramilitares com finalidades criminosas etc.

Assim em face dos argumentos expendidos, voto pela **rejeição** deste Projeto de Lei nº 1.955, de 2003.

Sala da Comissão, em 16 de outubro de 2003.

DEPUTADO DARCI COELHO
RELATOR