

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

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

Relatora: Deputada Kátia Abreu

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei que ora analisamos, de autoria do ilustre Deputado Orlando Fantazzini, objetiva punir a utilização de milícias armadas no meio rural na forma abaixo transcrita:

"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."

Propõe o confisco dos bens de valor econômico e dos armamentos apreendidos e, também, a reversão destes em benefício das políticas de segurança pública e de reforma agrária. Estabelece que o rito para a expropriação da gleba seguirá o determinado 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 ressalta o aumento da violência no meio rural e o rigor com que a Constituição proíbe a autotutela e a existência de grupos ou associações de caráter paramilitar. Defende a

expropriação da gleba como sendo o instituto adequado para "coibir, desestimular e não incentivar esta prática contrária aos ditames e legalmente proibida".

A proposição foi distribuída para as Comissões: de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Na primeira comissão o Projeto foi rejeitado.

Cabe a esta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural apreciar o mérito da matéria, nos limites estabelecidos no art. 32, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No prazo regimental, de cinco sessões, não foram apresentadas emendas.

Este, o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição ora em apreço aponta questões que estão a preocupar não só os atores sociais que lutam pela posse da terra, mas a afligir toda a sociedade brasileira. Afinal, é inegável o aumento da violência no campo e constrangedora a atuação do governo frente às barbáries que estão ocorrendo no meio rural.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um dos fundamentos da República Brasileira, estatuído no inciso XXII do art. 5º, o Direito de Propriedade e, no inciso XIII do mesmo artigo, menciona que a propriedade atenderá a sua função social. A Constituição Brasileira, portanto, reconhece o direito de propriedade como um direito individual (art 5º, inciso XXII) e como um princípio da ordem econômica (art. 170, inciso II – propriedade privada), estabelecendo, entretanto, limites a esse direito individual, por meio da função social.

Observa-se que o direito à propriedade não foi restringido, pois a função social não significa a limitação do direito de propriedade, mas um

poder e dever de explorar a propriedade de forma sustentável e com promoção do bem-estar dos envolvidos no processo produtivo.

O artigo 184 da Constituição Federal prevê a desapropriação de imóveis rurais por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização:

“Ar. 184. Compete a União desapropriar por interesse social, para fins da 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 de valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

.....”

Como restrição ao direito de propriedade, portanto, tem-se: a necessidade ou utilidade pública ou o interesse social, que possibilitam a desapropriação do bem mediante justa e prévia indenização em dinheiro; e o iminente perigo público, por permitir ao ente público a utilização do bem privado sem autorização do proprietário, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano ao bem. O proprietário, portanto, sempre será indenizado.

Considerando que é fundamental entender os mecanismos que criam ou geram condições para a violência no campo, passamos a analisar o mencionado pelo nobre Autor em sua justificativa: *“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 tentando a preservação da propriedade rural sob a égide da força e não do direito”.*

No meio rural, as principais razões do desencadeamento da violência são as iniciativas dos movimentos sociais, por meio das invasões de propriedades públicas e privadas.

Os movimentos sociais tinham o intuito inicial de organizar os sem terras (trabalhadores rurais aptos), através da reforma agrária, para a inclusão social e econômica. Aparentavam-se como nítidos movimentos sociais e

democráticos, e portanto, legítimos. Os respectivos movimentos, porém, elevaram o sistema de pressão democrática para o da pressão da força e do conflito, preponderantemente por intermédio das invasões, manifestando ainda nitidamente posições políticas.

Além de contrariar o regime democrático de reivindicação social, as invasões, como instrumento de pressão para a reforma agrária, solapam um direito garantido constitucionalmente, que é o referido Direito de Propriedade.

É preciso estabelecer que a invasão, qualquer que seja, é um ato ilegal. Com efeito, é preciso entender que, juridicamente, invasão significa penetração ou ingresso violento em terras alheias. Mesmo que seja considerada um mecanismo reivindicatório, a invasão é levada a cabo por meio e formas ilegais, estando desguarnecida de qualquer traço de legalidade. A premissa estabelecida na Constituição Federal do cumprimento da função social da propriedade não autoriza, por si só, a supressão do direito de propriedade e, menos ainda, dá guarida à práticas de atos violentos e ilegais. Ao reclamar os direitos sociais previstos na Constituição Federal, não autoriza suplantar sobre outros direitos igualmente garantidos constitucionalmente. Na defesa da reforma agrária, não se pode tripudiar o direito de propriedade e, menos ainda, fortalecer os mecanismos de invasões. Temos, no caso da invasão, uma ação de violência e desobediência civil.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº. 2213, o Supremo Tribunal Federal – STF declara a Medida Provisória 2.158-56/01 (Anti-Invasão) como constitucional. O Acórdão do STF, publicado no Diário da Justiça Nº 77, em 23/04/04, na Ata nº 11, destaca a ilicitude das invasões rurais – esbulho possessório: ***“O ESBULHO POSSESSÓRIO, MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS, CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA... constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária”***; e ***“O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode***

*configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, **ato criminoso** (Código Penal, art.161, II; Lei n. 4.947/66, art.20)".*

O STF, em relação ao processo da reforma agrária, comenta: *"O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque **a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5., XXII) - proclama que ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal (art. 5., LIV).**"*

O acórdão também ressalta que: *"Não é lícito ao Estado aceitar, passivamente, a imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social, quando caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedade rurais, em desafio inaceitável à integridade da ordem jurídica. - O Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve chancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, nem deve reconhecer, por isso mesmo, invasões ilegais da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cumprimento das formas e dos requisitos previstos nas leis e na Constituição da República".*

Está claro, para a sociedade, que as chantagens e os atos ilegais dos movimentos enfraquecem o governo, causam enormes prejuízos ao setor privado, desestimulam investimentos na economia brasileira e ferem o estado democrático de direito.

Cabe ao Dirigente de Estado, independente de sua ideologia, equilibrar a coexistência dos três princípios constitucionais que devem inspirar a interpretação das leis: a livre iniciativa, a propriedade privada e a função social da propriedade (Reforma Agrária).

Deve-se, pois, tratar a ordem jurídica como ordem de todos, não simplesmente como sistema de normas que sustenta interesses políticos.

Esta é a verdadeira forma de lutar contra a violência no campo e legitimar o direito sobre a propriedade.

Não se pode afastar a Constituição Federal e as leis. Os segmentos da sociedade devem ser capazes de reconhecer direitos e negociar interesses, e não transgredir a lei, para evitar a violência.

O Brasil tem instrumentos legais suficientes para fazer a reforma agrária e modificar o modelo agrário no País. Só depende da vontade e capacidade do governo de desapropriar as terras consideradas não-produtivas, mediante justa indenização, e em comprar diretamente as terras consideradas produtivas. Destaca-se, ainda, que Reforma Agrária tem outros instrumentos eficazes: a Colonização – que ao contrário do que se diz, nem sempre é mais cara do que a desapropriação promovida em área valorizada; os contratos agrários (parceria e arrendamento, por exemplo); e crédito fundiário.

Cabe lembrar que a lei prevê a defesa legal contra as invasões de propriedades privadas: **Repulsa de Agressão por Força Própria; e Seguranças Armados.**

A lei autoriza a legítima defesa da posse, por meio da força própria, ou seja, da justiça privada. Tal modalidade, também denominada de **desforço imediato no caso de esbulho**, legitima ao possuidor molestado reagir pessoalmente, por sua própria força, portanto sem uso da força policial, para repelir contra o turbador/esbulhador, restabelecendo seu direito possessório. Era previsto pelo art. 502 do antigo Código Civil, hoje, pelo art. 1210 do novel *codex*.

Essa auto defesa, porém, para ser legítima e amparada pelo direito, ressurte de determinados requisitos imprescindíveis: a) o uso da força tem que ser **imediato** ao ato, ou logo a seguir; b) o possuidor deve reagir **pessoalmente**, ainda que acompanhado de outras pessoas; c) o uso da força deve ser exercido no **limite do indispensável** à manutenção e restituição da posse. É preciso entender, entretanto, que esse recurso só deve ser utilizado em último caso, sempre que não houver condições de submeter às vias judiciais.

A Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, prevê a constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de segurança. A proteção patrimonial particular, como modo de garantia da incolumidade dos bens de valor, contribui com a defesa pública e garante o patrimônio urbano.

Quando tal proteção se aplica no meio rural, cria-se a irreal informação de que se trata de “milícia” armada. Todavia, o uso de segurança no meio rural, através de empresas devidamente autorizadas a seu funcionamento e, portanto, sob a fiscalização do Estado, é perfeitamente lícita, inclusive por princípio da isonomia.

Essa segurança, a exemplo do que sucede na zona urbana, que arrefece o crime e ajuda proteger o patrimônio privado, no meio rural, igualmente apresenta essa garantia – de menor intensidade porque, devido a extensão, é mais vulnerável – constitui um meio legítimo de sua proteção.

Realizadas as considerações acima, verifica-se que a proposta do nobre deputado apresenta problemas de conteúdo e de lógica jurídica.

A perda do direito de propriedade, sem direito a indenização, tem por princípios: a utilização do bem como instrumento para a prática do crime; ou ser o bem resultado do crime praticado.

Tais princípios estão assegurados, no campo constitucional e infraconstitucional. Um conjunto de disposições legais (Art. 91 do Código Penal; Art. 23 do Decreto-Lei nº 2.411, de 21 de janeiro; e Art. 46 da Lei 10.409, de 11 de janeiro de 2002) estabelecem que o bem tem sua propriedade tomada ou perdida, apenas quando o bem serviu como instrumento do crime, ou foi produto do próprio crime.

A referida lógica jurídica é repetida no artigo 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:

*“Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas **ilegais** de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especialmente 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”.

Em face desse contexto, o autor defende erroneamente a expropriação da gleba, baseando-se nos princípios que norteiam o artigo 243 da Constituição Federal, segundo os quais a perda do direito de propriedade sem direito a indenização se justifica pela utilização do bem como instrumento para a prática do crime ou por ser o bem resultado do crime praticado. Posto que se considere a utilização de milícias armadas um crime, o que não é verdadeiro para todas as situações, não há como asseverar que o imóvel rural serviu como instrumento do crime, nem ao menos que o imóvel rural se torna fruto deste crime.

Ademais, a proposição que ora apreciamos em nada contribui para a mudança do quadro de elevados índices de violência no campo, uma vez que, como bem dito e explanado pelo nobre Deputado Darci Coelho, relator da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, já existe no ordenamento jurídico brasileiro suficientes tipificações criminais que enquadram todas as condutas ilegais referentes ao uso arbitrário da força e à manutenção de organizações paramilitares com finalidades criminosas.

Diante do exposto, votamos pela rejeição do projeto, conclamando os nobres colegas o idêntico posicionamento.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputada Kátia Abreu
Relatora