

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 154, DE 2020

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

Autores: Deputados PAULÃO E OUTROS

Relator: Deputado MIGUEL ÂNGELO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Paulão e outros, determina que os imóveis urbanos ou rurais de qualquer região do país onde, comprovadamente, houver a utilização por milícia armada, serão expropriados pela União, sem qualquer indenização aos proprietários e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Além disso, determina que os bens de valor econômico e os armamentos apreendidos serão confiscados e reverterão em benefício das políticas de segurança pública.

Para os fins desta lei, entende-se por milícia a definição constante no art. 288-A do Código Penal: “Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código”. Já o processo de expropriação seguirá, no que couber, 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 ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências”.

Por fim, a proposição estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam autorizados a firmar convênios entre si



para a consecução dos objetivos desta lei e que o Poder Executivo deverá regulamentá-la no prazo de 60 dias.

O autor registra, em sua justificação, que as milícias consistem em grupos armados que têm por finalidade “prestar serviços de segurança e explorar outros serviços lucrativos, normalmente em comunidades carentes de grandes metrópoles, supostamente criando uma situação de pacificação, aproveitando-se da omissão do Estado” e são caracterizadas por cinco elementos: 1. o controle de um território e dos moradores que nele habitam por parte de um grupo armado irregular; 2. o caráter coercitivo desse controle; 3. o ânimo de lucro como motivação fundamental; 4. um discurso de legitimação referido à proteção dos moradores e à instauração de uma ordem; 5. a participação ativa e reconhecida dos agentes do Estado.

Nesse diapasão, argumenta que “a omissão do Estado ao não promover políticas públicas de inclusão social e econômica e a conivência das autoridades encarregadas da garantia da segurança pública são os fatores determinantes para o crescimento das milícias tais como se apresentam hoje – representantes do Estado formal utilizando de maneira ilegal os instrumentos do próprio Estado para extorquir, intimidar e subjugar milhares de cidadãos de comunidades populares”.

O parlamento brasileiro acrescentou no Código Penal o artigo 288-A e os aumentos de pena dos artigos 121, § 6º e 129 § 7º, tipificando o crime de constituição de milícia privada e estabelecendo causas de aumento de pena para crimes cometidos por essas organizações. Nesse sentido, o presente projeto vem a complementar a iniciativa de repressão desses grupos armados, para dotar o Poder Público de instrumentos eficazes para o enfrentamento das milícias no Brasil, possibilitando a expropriação dos imóveis urbanos ou rurais de qualquer região do país onde, comprovadamente, houver sua utilização por milícia armada.

A matéria tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (arts. 151, III e 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), tendo sido despachada à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, para



análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado registrou, em seu parecer, que o enfrentamento às milícias é primordial, uma vez que esses grupos armados ocupam territórios, oprimem as pessoas e não raras vezes estão ligados a agentes do Estado, que legitimam as ações criminosas e o consequente domínio sobre a população. Nesse contexto, a expropriação dos imóveis por eles utilizados é uma medida fundamental para esvaziar o seu domínio territorial, afetando diretamente o patrimônio dessas organizações criminosas. Entretanto, alguns cuidados devem ser tomados para evitar que os abusos que se deseja enfrentar não sejam cometidos na aplicação da medida corretiva:

- o primeiro é que a expropriação somente seja levada a cabo quando do trânsito em julgado da ação penal;
- o segundo, consiste no resguardo àquele que, impelido a colaborar com os criminosos, não teve outra escolha senão ceder parte ou a totalidade de sua propriedade: essas pessoas não devem ser penalizadas com a perda de seus imóveis, mas, sim, devem recebê-los de volta.

Isso posto, votou pela **aprovação** do projeto, nos termos do **substitutivo** que apresentou, o qual contempla os pontos acima destacados.

A matéria seguiu para esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 154, de 2020, e o Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado vêm a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos relativos à



constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito (arts. 32, IV, “a”, “d”, “h” e 139, II, “c”).

O PL nº 154/2020 possui teor semelhante a outras proposições que já tramitaram nesta Casa, a saber: os PLs nºs 1.955/2003 e 1.557/2007. O primeiro recebeu parecer pela rejeição no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Já o segundo, além dos pareceres pela rejeição, aprovados nas duas Comissões anteriormente citadas, recebeu, ainda, parecer no sentido da sua inconstitucionalidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ambas as matérias se encontram arquivadas.

Feitas essas considerações, registramos que compartilhamos dos entendimentos anteriormente exarados, que consideram inconstitucional a criação de hipótese de expropriação, de cunho administrativo, por meio de norma infraconstitucional.

Com efeito, a Constituição brasileira de 1988, 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 (art. 5º, XXV).

O descumprimento da função social, seja a propriedade urbana ou rural, enseja a desapropriação, nos termos, respectivamente, do art. 182, § 2º e § 4º, III, e do art. 184, ambos da Carta de 1988, 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, no primeiro caso, e mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, na segunda hipótese.

Por sua vez, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social se dará mediante justa e prévia indenização em



dinheiro (CF/88, art. 5º, XXIV). 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 (CF/88, art. 5º, XXV).

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

Além dessas, há uma hipótese constitucional restritiva do direito de propriedade prevista no art. 243, o qual estabelece 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.

O previsto no art. 243 é uma restrição ao direito de propriedade, de cunho sancionatório, com assento constitucional. Assim, a matéria “desapropriação”, além de ter sede constitucional, admite apenas uma exceção à regra essencial de indenização, a qual é tecnicamente considerada um confisco. Não é admissível a criação de outras hipóteses senão por proposta de emenda à Constituição, a exemplo da PEC nº 376/2017, que acrescentava à Constituição o art. 237-A, determinando a expropriação das glebas de qualquer região do país onde, comprovadamente, houvesse sua utilização por milícia armada. A PEC não chegou a receber parecer pela CCJC e encontra-se arquivada.

Observe-se, ademais, que no âmbito infraconstitucional, a perda dos bens está vinculada ao processo penal:

“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.”

Além desse dispositivo, recentemente a Lei nº 13.964, de 2019, acrescentou ao Código Penal o seguinte art. 91-A, § 5º, com aplicação específica às organizações criminosas e às milícias:

“Art. 91-A. Na hipótese de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito.

§ 5º Os instrumentos utilizados para a prática de crimes por organizações criminosas e milícias deverão ser declarados perdidos em favor da União ou do Estado, dependendo da Justiça onde tramita a ação penal, ainda que não ponham em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem pública, nem ofereçam sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos crimes.” (grifo nosso)

Dessa forma, a perda dos bens utilizados para a prática de crimes ou auferidos como produto do crime já é prevista no âmbito do processo penal. Já a perda dos imóveis urbanos ou rurais desatrelada do processo penal, como pretende o projeto em exame, em razão da sua utilização por milícia armada, é norma que demanda previsão no âmbito constitucional, à semelhança do art. 243 da Lei Maior.

Concluimos, portanto, pela inconstitucionalidade das proposições, e pela consequente injuridicidade, por inconformidade com o ordenamento jurídico, restando prejudicada a análise quanto à técnica legislativa.

Diante do exposto, votamos pela **inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 154, de 2020, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.**

Sala da Comissão, em de de 2023.



Deputado MIGUEL ÂNGELO
Relator

2023-7416

Apresentação: 20/09/2023 10:50:14.803 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 154/2020

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD239579384300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Miguel Ângelo

