

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

PROJETO DE LEI Nº 8.262, DE 2017

Apensados: PL nº 10.010/2018, PL nº 10.140/2018, PL nº 5.040/2019, PL nº 554/2019, PL nº 6.193/2019, PL nº 942/2019, PL nº 3.589/2021, PL nº 1.226/2022, PL nº 2.946/2022, PL nº 1.052/2023, PL nº 1.090/2023, PL nº 1.276/2023, PL nº 1.361/2023, PL nº 1.447/2023, PL nº 2.108/2023, PL nº 2.323/2023, PL nº 2.800/2023, PL nº 3.677/2023, PL nº 4.370/2023, PL nº 4.389/2023, PL nº 4.397/2023 e PL nº 4.433/2023

Dispõe sobre a retirada de invasores de propriedade privada.

Autor: Deputado ANDRÉ AMARAL

Relator: Deputado DR. VICTOR LINHALIS

(VOTO EM SEPARADO)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei 8.262/2017, ora analisado, dispõe sobre “*retirada de invasores de propriedade privada*” mediante alteração do Código Civil (Lei 10.406/2002), autorizando a retomada de posse antes de eventual decisão do Poder Judiciário – como se exige atualmente – bastando que seja apresentado o registro do imóvel.

O contexto que se identifica nesse projeto e nas proposições apensadas – 10.010/2018, PL nº 10.140/2018, PL nº 5.040/2019, PL nº 554/2019, PL nº 6.193/2019, PL nº 942/2019, PL nº 3.589/2021, PL nº 1.226/2022, PL nº 2.946/2022, PL nº 1.052/2023, PL nº 1.090/2023, PL nº 1.276/2023, PL nº 1.361/2023, PL nº 1.447/2023, PL nº 2.108/2023, PL nº 2.323/2023, PL nº 2.800/2023, PL nº 3.677/2023, PL nº 4.370/2023, PL nº 4.389/2023, PL nº 4.397/2023 e PL nº 4.433/2023 – é a luta dos movimentos sociais do campo e da cidade pela realização da reforma agrária e a implementação do direito de moradia nas áreas urbanas.

Diversos dos projetos de leis apensados ao texto principal objetivam qualificar como crime ou aumentar a pena para o esbulho ou turbacão possessório. Alguns



promovem alterações no código de processo civil, outros no código civil e no código penal, seja para acelerar processos judiciais que tratam da matéria, ampliar a possibilidade do uso de medidas coercitivas pelo Juiz, criminalizar envolvidos em ocupações de terra e autorizar o uso de força própria e policial na defesa da propriedade privada.

Não obstante a característica nefasta quase comum dentre as propostas apensadas, foi também anexado ao projeto principal um projeto de minha autoria, o PL n. 10.140, de 2018, este na contramão dos ataques aos movimentos sociais. Busca-se acrescentar o §4º ao artigo 554 do Código de Processo Civil (que dispõe sobre as ações possessórias), estabelecendo que no caso de ação possessória coletiva, nenhuma remoção poderá ser realizada sem que seja garantida nova moradia digna e suficiente, sob pena de se constituir em grave violação dos direitos humanos.

O projeto principal foi distribuído à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que opinou pela sua aprovação, do PL 10010/2018, do PL 554/2019, do PL 942/2019, do PL 5040/2019, do PL 6193/2019, do PL 3589/2021, e do PL 1226/2022, apensados, com Substitutivo, e pela rejeição do PL 10140/2018, nos termos do parecer do Deputado Aluísio Mendes.

Até o presente momento, as proposições de textos substitutivos, apresentadas no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e desta Comissão, objetivam conceder poderes arbitrários e inconstitucionais aos proprietários de terra, especuladores imobiliários e grileiros de terras e de lotes urbanos, criminalizando povos indígenas, comunidades tradicionais, camponeses e comunidades em áreas de ocupação urbana que enfrentam violências na defesa de seus territórios

Concedida vista conjunta aos Deputados Bacelar, Célia Xakriabá, Eduardo Bismarck, Erika Kokay, Luiz Couto, Patrus Ananias e Welter, apresento o presente voto em separado.

É o relatório.



II – VOTO.

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, a, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto.

Nesse caso, há evidente **incompatibilidade da proposta principal com a Constituição Federal**, o que busco explicitar nesse voto em separado, a partir dos fatos históricos e princípios jurídicos básicos que orientam nosso ordenamento.

A questão fundiária possui raízes profundas na história do Brasil, as quais ainda não foram adequadamente confrontadas. Essa lacuna explica em grande parte as dificuldades contemporâneas que enfrentamos, tais como os conflitos agrários e urbanos ligados à questão da propriedade.

A estrutura fundiária brasileira, enraizada desde os tempos coloniais, foi moldada por uma série de fatores históricos, econômicos e sociais que favoreceram a concentração de terras nas mãos de poucos. O “sentido da colônia”, como bem definiu Caio Prado Jr, era produzir riqueza para a metrópole a partir de um sistema fundado no latifúndio, na monocultura e no trabalho escravo. “A grande propriedade fundiária constituiria a regra e elemento central e básico do sistema econômico da colonização, que precisava desse elemento para realizar os fins a que se destinava. A saber, o fornecimento em larga escala de produtos primários aos mercados europeus”¹.

As Capitâneas Hereditárias, grandes tratos de terra distribuídos entre fidalgos, homens de negócios e militares, foram o marco inicial desse processo. Com seu fracasso, a monarquia portuguesa, nessa tarefa de povoar e explorar o imenso território, encontrou nas bases de sua tradição um modelo: as **sesmarias**, grandes extensões de terra que eram concedidas pelo rei a seus protegidos; cujo resultado foi a concentração da propriedade fundiária nas mãos de uma elite colonial.

Após a Independência, em 1822, até 1850, a legislação fundiária não foi alterada, constituindo-se um período em que os mais fortes e poderosos, sob o ponto de vista econômico, alargaram seus domínios. Em 1850, foi promulgada a Lei de Terras², que

¹ PRADO JR., Caio Prado. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Brasiliense 1987, p. 48.

² [Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850](#).



representou um marco na consolidação da estrutura fundiária brasileira. Ao regularizar a propriedade da terra, ela instituiu um novo conceito de propriedade, diferenciando claramente os proprietários dos sesmeiros, concessionários e posseiros. A Lei “[...] proibiu a aquisição de terras públicas através de qualquer outro meio que não fosse a compra, colocando fim às formas tradicionais de adquirir terras através de posses e através de doação da Coroa.”³

No entanto, ao estabelecer preços elevados para a aquisição de terras devolutas, excluiu uma grande parte da população do acesso à terra. Essa exclusão também se estendia aos ex-escravizados e imigrantes pobres europeus. As altas taxas cobradas para regularizar a posse tornavam praticamente impossível para esses grupos se tornarem proprietários de terra, contribuindo para a formação de uma massa de mão-de-obra assalariada para as grandes fazendas.

É importante destacar que todos os países desenvolvidos com economia capitalista asseguraram o direito de propriedade, porém, o ajustaram em consonância com os interesses nacionais e o bem-estar coletivo, resultando na implementação da reforma agrária. Um exemplo emblemático é o *Homestead Act*, promulgado nos Estados Unidos em 1862, que consagrou os ideais de uma sociedade democrática baseada nas pequenas propriedades agrárias. Segundo Emília Viotti da Costa,

“A ideia da superioridade da pequena propriedade como forma de exploração da terra estava associada à ideia da dignidade do trabalho e à noção de que o trabalho é uma forma de riqueza e confere direito à propriedade. (...) Assim, a pequena propriedade era considerada uma garantia da moralidade pública, da riqueza, da igualdade e da estabilidade política.”⁴

Segundo a autora, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, a política rural estava ligada a uma certa concepção de trabalho. No entanto, enquanto a Lei brasileira de 1850 dificultava a obtenção de terra pelo trabalhador livre, o *Homestead Act* de 1862, nos EUA, concedia terras a todos que desejassem se estabelecer nelas. Essa lei foi crucial para os rumos da nação norte-americana, pois permitiu a rápida formação do mercado interno, o crescimento acelerado da indústria e, como resultado, uma posição relevante na economia mundial. Enquanto isso, no Brasil, a estrutura social persistia: a escravidão, o sistema patriarcal, o latifúndio.

³ COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República. Momentos decisivos*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985, p.140.

⁴ Idem, p.154.



Após a queda da Monarquia e a instauração da República, a elite agrária permaneceu no controle do país e a concentração de terras, embora regida por novas normas, pouco se alterou. A Revolução de 1930 marcou a quebra da estrutura administrativa ultrapassada, que se tornara um obstáculo para as relações capitalistas em expansão. Com isso, surgiram novas perspectivas para lidar com as tensões sociais no campo, incluindo medidas para conter o poder até então intocável do sistema latifundiário.

Este contexto iria motivar a introdução, no corpo da Constituição de 1934, de um novo conceito da propriedade particular, que iria até à permissão de seu uso no interesse social. Pela primeira vez em nossa história legislativa, reconhecia-se que a propriedade tem, primordialmente, uma função social e não pode ser exercida em detrimento do interesse coletivo. Esse entendimento do direito de propriedade, que reconhece sua função social, permeia todas as Constituições Federais subsequentes, como será demonstrado adiante.

É fundamental ressaltar que o conceito de **função social da propriedade** está enraizado na **tradição cristã**, especialmente na doutrina social da Igreja Católica, a qual enfatiza a responsabilidade dos indivíduos para com o bem-estar coletivo e a justiça social. Na doutrina cristã, a terra é vista como um dom de Deus, confiado aos seres humanos para serem bons administradores. Isso implica que a propriedade não deve ser usada apenas para benefício pessoal, mas também para promover o bem comum. Essa visão é refletida em diversos ensinamentos cristãos, como a Parábola do Bom Samaritano e as exortações bíblicas para partilhar com os necessitados e cuidar dos mais fracos.

A Carta Encíclica *Populorum Progressio*, emitida pelo Papa Paulo VI em 26 de março de 1967, é clara e incisiva ao defender a justiça social e a promoção do desenvolvimento integral de todas as pessoas e nações, com especial atenção às mais pobres e marginalizadas:

“(...) a propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto. (...) o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum, segundo a doutrina tradicional dos Padres da Igreja e dos grandes teólogos”.⁵

Mais adiante, o documento é ainda mais forte:

⁵ *Populorum Progressio*. Carta Encíclica de Sua Santidade o Papa Paulo VI **Sobre o Desenvolvimento dos Povos**. São Paulo: Ed. Paulinas, 1990, p.22.



“O bem comum exige por vezes a expropriação, se certos domínios formam obstáculos à propriedade coletiva, pelo fato da sua extensão, da sua exploração fraca ou nula, da miséria que daí resulta para as populações, do prejuízo considerável causado aos interesses do país”.⁶

O direito à moradia foi também reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), quando da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, ao dispor em seu artigo 25 que

“toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.⁷

Alguns anos depois, em 1976, a Conferência sobre Assentamentos Humanos Habitat, também das Nações Unidas, recomendou a vedação da prática de despejos forçados coletivos, o que provoca o traslado involuntário de pessoas, famílias e grupos de seus lugares ou comunidades. Remover famílias assentadas era e ainda é considerado um fator de agravamento do problema habitacional, que intensifica os conflitos e desigualdade social já são elevados em nosso país.

A persistência da concentração fundiária no Brasil reflete uma estrutura agrária que ainda não conseguiu superar as desigualdades históricas, continuando a ser um desafio para o desenvolvimento econômico e social do país. Neste sentido, o Projeto de Lei 8.262/2017, ora analisado, mostra-se incompatível tanto com a Constituição Cidadã de 1988, como também com as resoluções das Nações Unidas, além de ferir os valores depositados na tradição cristã.

A iniciativa legislativa aqui discutida, com as propostas apensadas e excetuando-se o projeto que propus, endossam o emprego da força própria e policial tanto em áreas rurais quanto urbanas, além de outras alterações legais mencionadas anteriormente, todas visando conter os movimentos sociais que promovem a reforma agrária.

Noutras palavras, o objetivo é **criminalizar e suprimir, seja pela força pessoal ou policial, a existência desses movimentos democráticos**. Acontece que estes movimentos pela reforma agrária, longe de violarem a Lei e a Constituição, buscam

⁶ Idem, p.23.

⁷ Fonte: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>



afirmar os direitos nelas contidos, com base nos princípios dos direitos fundamentais consagrados e que têm sido historicamente negligenciados pelo Estado.

A Constituição Federal assumiu compromissos explícitos com a sociedade brasileira, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, estabelecendo uma política pública de acesso à moradia digna, especialmente para os segmentos mais vulneráveis da população. Além disso, comprometeu-se com o assentamento adequado da população rural, desencorajando a manutenção de propriedades rurais e urbanas que não cumprem sua função social.

Encontra-se no rol de direitos e garantias fundamentais (Título II, CF/88) o direito à propriedade submetido à necessária função social (art. 5º, XXII e XXIII). Como direitos sociais estão listadas alimentação, o trabalho e a moradia (art. 6º), de onde se denota a importância de tais direitos para a coletividade. Ainda, dedicou o Constituinte os capítulos II e III, do Título VII, à política urbana e reforma agrária, prescrevendo que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art.182), autorizando a desapropriação para fins de reforma agrária e por interesse social (art.184) e, finalmente, fixando os critérios da função social da propriedade rural (art. 186). Soma-se a estes dispositivos constitucionais, o art. 193, todos eles transcritos abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor(...)§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento (...)

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



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 (...)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Como a Carta Magna não é mero conjunto de intenções, entendo como **legítimo o direito de direito reclamar a implantação da reforma agrária**. A ação dos movimentos sociais reivindicatórios de direitos no campo e na cidade, estão em perfeita sintonia com os principais objetivos da República Federativa do Brasil, quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Importante lembrar que a função social da propriedade foi estabelecida pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1934. Desde lá, a propriedade deve atender ao interesse do povo para, somente depois, ao interesse do dono, conforme normas legais históricas a seguir citadas:

Constituição de 1934

Art. 113: A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, a subsistência, a segurança individual e a propriedade, nos termos seguintes: (...) 17: É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

Constituição de 1946

Art. 147: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade de para todos.

Constituição de 1967

Art. 157: A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (....) III – função social da propriedade.

O histórico constitucional deixa claro que os movimentos sociais, tanto rurais quanto urbanos, têm como objetivo primordial impulsionar o Estado brasileiro a efetivar os direitos fundamentais já estabelecidos. Considerar como ultrapassada essa premissa, que reconhece a legitimidade das ações dos movimentos democráticos, e **sugerir que alguém possa fazer justiça pelas próprias mãos para resolver conflitos sociais graves é absurdo e inaceitável.**



Permitir a autodefesa para resolver conflitos agrários, conforme proposto no projeto principal, seja através do emprego da força pessoal ou policial, constitui uma flagrante transgressão aos princípios basilares da legalidade (art. 5,II, CF/88), do devido processo legal (art. 5,LIV), do contraditório e ampla defesa (art. 5,LIV, CF/88) e, até, da presunção de inocência (art. 5º, LVII).

Destaco que a função jurisdicional compete exclusivamente ao Poder Judiciário, ou seja, apenas tem ele o encargo de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. A segurança pública, por sua vez, é dever do Estado exercido através das polícias (art. 144, CF/88), a quem cabe preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Toda essa gama de direitos, sejam as normas que precederam ou as que atualmente vigoram, estão intrinsecamente ligadas aos esforços contínuos na construção da paz, da justiça social e do bem comum. Os direitos não nos são concedidos como favores, mas sim conquistados com determinação e empenho. Daí a importância da história das lutas democráticas e sociais através dos sindicatos, dos movimentos sociais, das pessoas de boa vontade, comprometidas com a vida de seus semelhantes, especialmente *os que tem fome e sede de justiça*.

Há que se perquirir uma vida melhor e mais plena para todos, fundamentada, sobretudo, na soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana (art. 1º, I, II e III, CF/88). No entanto, defendo que estas conquistas se deem pelas vias democráticas, sem violência ativa. Por isso, apresentei o Projeto de Lei 10.140, de 2018, também anexo à proposta principal, que proíbe remoções de indivíduos e famílias sem que seja garantida nova moradia digna e suficiente. Isso o fiz diante do direito à moradia digna, conquista social prevista de forma expressa no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Ante todo o exposto, **manifesto pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei 8262/2017, bem como dos projetos apensados e dos substitutivos apresentados, excetuando apenas o Projeto de Lei 10.140, de 2018.**

Em relação ao Projeto de Lei 10.140, de 2018, não afronta as normas de caráter material constantes da Carta Magna, tampouco os princípios e fundamentos que informam nosso ordenamento jurídico, bem como obedeceu às disposições da Lei Complementar nº 95/98. Por essa razão, voto **pela constitucionalidade, juridicidade e**



adequada técnica legislativa, pela aprovação única e exclusivamente do Projeto de Lei 10.140, de 2018.

Solicito o apoio aos Pares para que se posicionem da mesma forma.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado PATRUS ANANIAS

Relator

