

Gabinete da Deputada Célia Xakriabá (PSOL/MG

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Projeto de Lei № 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

Ementa: 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, atualmente em análise, trata da "retirada de invasores de propriedade privada", propondo alterações no Código Civil (Lei 10.406/2002) e permitindo a retomada da posse antes da decisão judicial, que é exigida atualmente.

O contexto do projeto e das proposições apensadas — como os PLs 10.010/2018, 10.140/2018, 5.040/2019, 554/2019, 6.193/2019, 942/2019, 3.589/2021, 1.226/2022, 2.946/2022, 1.052/2023, 1.090/2023, 1.276/2023, 1.361/2023, 1.447/2023, 2.108/2023, 2.323/2023, 2.800/2023, 3.677/2023, 4.370/2023, 4.389/2023, 4.397/2023 e 4.433/2023 — está relacionado à luta dos movimentos sociais do campo e das cidades pela reforma agrária e pelo direito à





moradia nas áreas urbanas. Vários dos projetos apensados visam qualificar como crime ou aumentar a pena para o esbulho ou turbação possessória, além de promover alterações no Código de Processo Civil, Código Penal e Código Civil, com o intuito de acelerar os processos judiciais relacionados, ampliar o uso de medidas coercitivas por juízes, criminalizar os envolvidos em ocupações de terra e autorizar o uso de força policial e privada na defesa da propriedade privada.

O projeto principal foi distribuído à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que opinou pela aprovação de vários projetos apensados, incluindo os PLs 10.010/2018, 5.040/2019, 942/2019, 6.193/2019, 3.589/2021, 1.226/2022, com um substitutivo, e pela rejeição do PL 10.140/2018, conforme parecer do Deputado Aluísio Mendes.

Até o momento, as propostas de textos substitutivos, apresentadas na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, buscam conceder poderes arbitrários e inconstitucionais aos proprietários de terra, especuladores imobiliários e grileiros, criminalizando povos indígenas, comunidades tradicionais, camponeses e aqueles que ocupam áreas urbanas em defesa de seus territórios. Com a vista conjunta concedida aos Deputados Bacelar, Célia Xakriabá, Eduardo Bismarck, Erika Kokay, Luiz Couto, Welter e Patrus Ananias, este tendo apresentado presente voto em separado.

Na Comissão de Constituição e Justiça, foi apresentado parecer do Relator, Dep. Dr. Victor Linhalis (PODE-ES), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito,, pela rejeição deste e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; e pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 10.010/2018, 554/2019,







4.433/2023, 10.140/2018, 942/2019, 5.040/2019, 6.193/2019, 1.090/2023, 3.677/2023, 959/2024, 4.389/2023, 3.589/2021, 1.226/2022, 2.946/2022, 1.052/2023, 1.276/2023, 1.447/2023, 2.108/2023, 2.323/2023, 2.800/2023, 4.370/2023, 1.361/2023 e 1.394/2024, apensados, com substitutivo.

Posteriormente, foi apresentado parecer do Relator, Dep. Zucco (PL-RS), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste, dos Projetos de Lei nºs 10.010/2018, 554/2019, 4.433/2023, 942/2019, 5.040/2019, 6.193/2019, 1.090/2023, 3.677/2023, 959/2024, 4.389/2023, 3.589/2021, 1.226/2022, 2.946/2022, 1.052/2023, 1.276/2023, 1.447/2023, 2.108/2023, 2.323/2023, 2.800/2023, 4.370/2023, 1.394/2024 e 1.361/2023, apensados e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, com subemenda; e pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 10.140/2018, apensado.

Apresento, portanto, voto em separado. Esse é o relatório.

II. Voto

O Projeto de Lei em questão faz parte de um pacote de proposições que têm como objetivo a criminalização dos movimentos sociais de luta pela terra. Além da maioria dos 22 apensados, destaco também uma constante manobra do Congresso Nacional em atacar aqueles e aquelas que lutam por terra e território.

Um levantamento feito pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, projeto de extensão e pesquisa





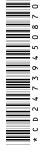
vinculado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que integra a Campanha Despejo Zero mapeou projetos de lei que vêm na esteira das propostas do Invasão Zero sendo pautados pela Bancada Ruralista no Congresso Nacional.

O levantamento destacou os seguintes objetos comumente dispostos nos dispositivos dos Projetos de Lei identificados, estando muitos deles dentro do espectro das sanções administrativas com efeitos civis, ou quando também criminais: I) a previsão de perda de benefícios governamentais para quem participar dos atos de ocupação; II) a remoção ou o impedimento de exercício de cargos públicos; III) sanções administrativas, em âmbito contratual e licitatório; IV) cadastramento criminal dos ocupantes; V) aumento de pena para condutas relacionadas aos atos de ocupação; VI) o uso autorizado de violência e VII) inclusão da atuação dos movimentos sociais no crime de terrorismo.

E, apesar de flagrantemente inconstitucionais, vêm sendo aprovados um após o outro nesta Comissão que, surpreendentemente, deveria barrar retrocessos relacionados à Constituição Federal.

Neste sentido, separo do presente voto, o PL 10.140/2018 do Deputado Patrus Ananias que foi apensado e, no entanto, vai na direção oposta a esses ataques aos movimentos sociais. Esse projeto propõe a adição de um §4º ao artigo 554 do Código de Processo Civil, estabelecendo que, em casos de ações possessórias coletivas, nenhuma remoção poderá ocorrer sem que se garanta uma nova moradia digna e suficiente, sob pena de violação dos direitos humanos.

Atendendo ao que é competência da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, peço que registre-se o meu voto em separado ao Projeto de





Gabinete da Deputada Célia Xakriabá (PSOL/MG

Lei 8262/2017 nos termos e argumentos a seguir a fim de marcar o posicionamento técnico, jurídico e político contra a aprovação de uma proposição evidentemente inconstitucional.

Há, no entanto, a necessidade de um breve resgate histórico para que não reste dúvidas da intenção do legislador ao garantir a proteção enquanto direito fundamental à função social da propriedade ao inseri-la no art. 5º.

O conceito de propriedade, assim como outros conceitos, foi desenvolvido a partir de teorias elaboradas em contextos históricos específicos e voltadas para as necessidades de determinados grupos ou classes sociais. Os limites e a abrangência da apropriação individual, exclusiva e absoluta de uma gleba de terra não são universais, sagrados ou naturais.

Assim, a "propriedade privada" é apenas uma tentativa de transformar a natureza — que não é produzida pelo ser humano — em mercadoria. Unido a este esforço para transformar a terra em propriedade, também houve a intenção de estabelecer uma separação entre o ser humano e a natureza. Ou seja, a relação social entre os seres humanos e a terra foi intencionalmente interrompida para acumular e expandir a lógica de mercado.

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) do processo de redemocratização do Brasil (1987/88) teve uma indiscutível conquista quando incluiu a função social da propriedade no rol dos direitos fundamentais no art. 5º, inciso XXIII.

No entanto, embora o texto constitucional estabeleça que a propriedade que não cumpre sua função social não está protegida, os





intérpretes se concentram exclusivamente na parte que valida a propriedade privada, desconsiderando o contexto.

Nesse sentido, a ocupação de terras e a retomada de territórios é necessária para que se concretize a implementação dos direitos sociais relacionados aos territórios, principalmente diante de uma paralisação dessas políticas por parte do Poder Público. Inclusive, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) reconhece a importância do tema de ofensa ao direito de reunião e associação, no âmbito dos movimentos sociais.

O Projeto de Lei aqui em questão ficou popularmente conhecido como "PL dos Despejos Arbitrários" e visa alterar o Código Civil para instituir em lei que "o proprietário esbulhado poderá requerer o auxílio de força policial para retirada dos invasores, desde que apresente escritura pública que comprove a propriedade do imóvel." Na prática isso significa que vai deixar de precisar de ordem de um juiz para recorrer ao uso de força policial e que a apresentação de um documento seria suficiente para autorizar, legitimar e efetivar a violência policial nas ocupações e retomadas de terras.

O PL e os apensados buscam criminalizar povos indígenas, comunidades tradicionais, Sem Terras, comunidades em áreas de ocupação urbana que enfrentam violências na defesa de seus territórios, causando maior vulnerabilização e dando poderes arbitrários e inconstitucionais aos supostos proprietários, especuladores imobiliários e grileiros de terras e de lotes urbanos.

Não é admissível deixar à cargo da força policial a análise documental, de conteúdo e de validade, sobre a quem pertence a propriedade ou a legítima posse, ainda mais sob pressão de um possível proprietário supostamente





esbulhado, num ambiente complexo, onde se deve primar pela mediação de conflito e intervenção judicial.

Com a aprovação do referido PL, as famílias que vivem em áreas de conflito fundiário por todo o país perderão as garantias constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, do acesso à uma Justiça imparcial e ficarão sujeitas a despejos forçados imediatos determinados pela vontade privada, o que acarretará o agravamento da violência no campo e nas periferias das grandes cidades. Tal projeto atinge direta e violentamente os povos indígenas sem terras demarcadas, bem como comunidades tradicionais sem titulações territoriais, camponeses sem terra e milhares de comunidades urbanas.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) apontou que o projeto de lei deseja substituir cláusulas pétreas da Constituição e direitos fundamentais, como o acesso à moradia e à terra, pelo "poder privado de fazendeiros, grileiros de terra e especuladores imobiliários".

A versão do relator permite:

- (i) dispensar a obrigatoriedade de realização de audiência de mediação quando o esbulho tiver ocorrido há mais de ano e dia (posse velha);
- (ii) impor o prazo de 48 horas para cumprimento de decisões judiciais que determinem a manutenção ou reintegração de posse;
- (iii) disponibilizar outros meios ao magistrado para a retirada dos participantes do esbulho, como: a suspensão do fornecimento dos serviços públicos na área objeto da ação;







- (iv) dar a possibilidade de retirada de pessoas envolvidas no esbulho sem sua identificação no mandado judicial;
- (v) impor sanção à autoridade pública que não der cumprimento à ordem judicial;
- (vi) conferir a possibilidade de auxílio da força policial ao proprietário ou ao possuidor;
- (vii) aumentar a pena do tipo penal em que se inclui a invasão de terras (art. 161, CP); e
- o (viii) aumentar a pena da invasão a imóveis produtivos.

Na justificativa do projeto principal, tem-se que "as invasões de propriedades têm-se tornado comuns em nosso País, causando prejuízos enormes e às vezes irreparáveis. Em geral, a solução pela via judicial é demorada, em face dos diversos procedimentos processuais cabíveis, o que produz insegurança jurídica e desestimula determinadas atividades econômicas."

O relator da matéria, em seu parecer, vota pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto principal, dos apensados e do substitutivo da CSPCCO. No mérito, o voto é pela aprovação do PL no 10.010/2018, apensado, e dos demais apensados e pela rejeição do projeto principal e do substitutivo da CSPCCO.

O PL no 10.010/2018, de autoria do Dep. Nilson Leitão (PSDB/MT), tem como justificativa "devolver a dignidade aos direitos de propriedade e à posse e colocar o Estado ao lado de quem de direito." O substitutivo proposto pelo relator modifica o Código Civil, o Código de Processo Civil e o Código Penal para disciplinar "o procedimento de execução de decisões judiciais em ações





Gabinete da Deputada Célia Xakriabá (PSOL/MG

possessórias em caso de invasão coletiva, permitir o uso de força policial nas situações de desforço imediato e criar o crime de esbulho possessório coletivo e aumentar as penas para o esbulho possessório simples."

No âmbito do Código de Processo Civil, o relator acrescenta: (i) dispositivo que estabelece prazo para cumprimento de decisões em ações de manutenção/reintegração de posse (48 horas); (ii) dispositivo que possibilita ao juiz, dentre outras medidas, suspender o fornecimento de serviços públicos na área ocupada e a remoção de todos os participantes da ocupação, independentemente de estarem identificados no mandado; (iii) dispositivo que abre a possibilidade de enquadramento dos ocupantes no crime de improbidade administrativa em caso de descumprimento da decisão; (iv) a possibilidade de responsabilização pelo crime de desobediência (art. 330 do Código Penal) da autoridade que não cumprir decisão judicial em até 15 dias.

No âmbito do Código Penal: (i) a figura prevista no art. 161 (alteração de limites de propriedade com fins de apropriação de coisa imóvel alheia) passa a ter pena de reclusão de 1 a 4 anos, e multa (atualmente a pena é de detenção de 1 a 6 meses, e multa); (ii) no caso de incidência no art. 161, em caso de uso de violência, a pena é aumentada para o dobro (atualmente, é aplicada a pena correspondente a violência); (iii) ainda na incidência do art. 161, é acrescentado parágrafo que aumenta a pena em 1/3 em caso da ocupação de "propriedade rural produtiva" (figura não prevista atualmente); (iv) cria a figura autônoma do esbulho possessório (art. 161-A), desmembrando do crime previsto no art. 161 (e revogando o dispositivo correspondente) e com pena de reclusão de 1 a 4 anos, e multa; (v) cria o crime de esbulho possessório coletivo (não previsto atualmente).





No âmbito do Código Civil: (i) Altera o art. 1210, §10 para prever a possibilidade de uso da força policial pelo possuidor, independente de autorização judicial, para manter ou restituir a posse (atualmente, não há essa previsão); (ii) Acresce o §30 ao art. 1210 para prever a possibilidade de o possuidor manter/restituir a posse por força própria ou com auxílio de força policial, independente de autorização judicial, em até 1 ano e 1 dia da ciência da ocupação; atualmente, o possuidor pode manter/restituir a posse por seus próprios esforços desde que o faça logo em seguida da ocupação/ameaça de ocupação; (iii) Acresce o §40 ao art. 1210 para estabelecer em 48 horas para a autoridade policial proceder a reintegração/manutenção da posse em auxílio ao possuidor; (iv) Acresce o §50 ao art. 1210 para prever que a autoridade policial que não cumprir o prazo do §40 incorrerá em crime de desobediência (art. 330 do Código Penal).

Ressalte-se que em 2022, após a aprovação do projeto principal (PL 8262/2017) na CSPCCO, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e outras entidades divulgaram nota de repúdio com os seguintes termos:

"O PL substitutivo, de relatoria do deputado federal Aluísio Mendes (PSC-MA), reúne os piores artigos de outros oito Projetos de Lei que tratam do tema e busca criminalizar povos indígenas, comunidades tradicionais, camponeses, comunidades em áreas de ocupação urbana que enfrentam violências na defesa de seus territórios, causando maior vulnerabilização e dando poderes arbitrários e inconstitucionais aos supostos proprietários, especuladores imobiliários e grileiros de terras e de lotes urbanos. Com a aprovação do referido PL, as famílias que vivem em áreas de conflito fundiário por todo o país perderão as garantias constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, do acesso à uma Justiça imparcial e ficarão sujeitas a despejos forçados imediatos determinados pela vontade privada, o que acarretará o agravamento da violência no campo e nas periferias das grandes cidades. Tal projeto atinge direta e violentamente os povos indígenas sem







Gabinete da Deputada **Célia Xakriabá** (PSOL/MG

terras demarcadas, bem como comunidades tradicionais sem titulações territoriais, camponeses sem terra e milhares de comunidades urbanas.

O acirramento dos conflitos fundiários promoveu o aumento de assassinatos e mortes de indígenas (CIMI, 2022). Além disso, cerca de 900.000 pessoas passaram por situações de conflitos no campo no Brasil (CPT, 2022). Dados oficiais demonstram que, apenas no Maranhão, 392 mil famílias não têm moradia digna (SECID/MA, 2020). O cenário de vida dos atingidos e criminalizados pelo PL dos Despejos Arbitrários é de brutal destituição.

Jamais esqueceremos que Aluísio Mendes (PSC MA), relator do PL, é um dos principais nomes contrários à causa indígena no Maranhão, tendo em 30/04/2017, estimulado o ódio que desencadeou o brutal ataque ao povo Akroá-Gamella, massacre que vitimou mais de 20 pessoas dessa etnia, duas delas com as mãos decepadas."

Acrescente-se que a Resolução no 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, no âmbito do próprio Conselho e dos Tribunais, a Comissão Nacional e as Comissões Regionais de Solução Fundiária com o objetivo, dentre outros, de:

- estabelecer protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, em imóveis urbanos ou rurais, objetivando auxiliar a solução pacífica de conflitos derivados dessas ações; (Comissão Nacional)
- desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas a assegurar a todos o direito à solução destes conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, de modo a evitar a prática de ações violentas ou incompatíveis com a dignidade humana quando do cumprimento de ordens de reintegração e despejo; (Comissão Nacional)







Gabinete da Deputada Célia Xakriabá (PSOL/MG

- estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos; (Comissões Regionais)
- executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse;

Ou seja, todo o direcionamento da legislação atual e das orientações do Poder Judiciário é no sentido de buscar soluções consensuais aos conflitos fundiários com impedimento/mitigação da violação de direitos. A matéria em apreço vai na direção oposta com evidente potencial de exacerbação dos conflitos e aumento na truculência por parte de possuidores de propriedade contra ocupantes.

Em 2022, foram registrados 2.018 casos de conflitos no campo, envolvendo 909,4 mil pessoas e mais de 80,1 milhões de hectares de terra em disputa em todo o território nacional, o que corresponde à média de um conflito a cada quatro horas. Os dados constam no relatório anual sobre violência no campo, divulgado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Esses números indicam incremento de 10,39% em relação ao ano anterior, quando houve o registro de 1.828 ocorrências totais de conflitos rurais.

Das unidades da federação com índices mais elevados de conflitos por terra, quatro integram a Amazônia Legal. A região concentrou, em 2022, um total de 1.107 conflitos no campo, o que representa mais da metade de todos os conflitos ocorridos no país (54,86%), aponta o relatório.

Outro dado alarmante é que entre os causadores da violência no campo, os fazendeiros seguem em primeiro lugar, com 23%. Em seguida está o





Gabinete da Deputada Célia Xakriabá (PSOL/MG

governo federal (16%), empresários (13%) e grileiros (11%). A CPT aponta que a principal mudança em relação a 2021 foi o crescimento da participação do governo federal, que saltou 6% no período.

No primeiro semestre de 2023 a CPT divulgou que foram registrados 973 conflitos no campo, representando um aumento de 8% em relação ao mesmo período de 2022, quando foram registrados 900 conflitos. Este dado faz o primeiro semestre de 2023 fica em 20 lugar nos últimos 10 anos, sendo superado apenas pelo ano de 2020, quando foram registrados 1.007 conflitos.

Durante o período, 878 famílias sofreram com a destruição de suas casas, 1.524 de seus roçados e 2.909 de seus pertences. Também houve aumento no número de famílias expulsas (554), e despejadas judicialmente (1.091) e impedimentos de acesso a áreas coletivas, como roças, áreas de extrativismo do babaçu e outras. No caso das violências contra a ocupação e a posse, os crimes de pistolagem, grilagem e invasão também mostram um crescimento no número de ocorrências (143, 85 e 185, respectivamente).

O PL também terá como efeito direito o fortalecimento das milícias rurais, como é o caso do "Invasão Zero" e, também do que ocorre no norte de Minas Gerais, onde comunidades tradicionais de pescadores, vazanteiros, quilombolas e grupos que lutam pela reforma agrária sofrem com a violência desses grupos em meio aos conflitos por posse de terra.

De acordo com o Procurador da República Júlio Araújo:

O Invasão Zero se constituiu a partir de organizações preexistentes, muitas delas envolvidas com os atos antidemocráticos de 8 de janeiro e com modus operandi muito semelhante: um braço político, com o lançamento de diversas frentes parlamentares, inclusive no âmbito federal; um braço financeiro-econômico, em regra, proprietários rurais e até





Gabinete da Deputada Célia Xakriabá (PSOL/MG

mesmo servidores públicos, como é o caso dos fundadores do movimento no Sul da Bahia; e um braço armado, composto por agentes de segurança pública, ex-agentes e/ou seguranças privados (legalmente armados ou não).

Segundo o Procurador, o método empregado pelo Invasão Zero se assemelha às tentativas de "reintegração de posse" ilegais que ocorrem em diversos estados do país, com ameaças, disparos de armas de fogo, utilização do expediente criminoso de advocacia administrativa, de estruturas do Poder Público e das próprias forças de segurança pública fora das hipóteses legais, podendo culminar em lesões corporais graves e homicídio, como no caso de Nega Pataxó.

Conforme o exposto, conclui-se que a proposição analisada é uma tentativa de tornar legal o método supramencionado, ao transferir para as forças policiais uma atribuição que é exclusiva do judiciário, afronta o princípio da reserva de jurisdição e, com isso, viola a separação de poderes (art. 2º, CF). Além disso, distorce a atuação dos órgãos de segurança pública, que deve ser pautada pelo zelo à incolumidade das pessoas (art. 244, CF), à convivência harmônica de direitos fundamentais expressos na Constituição, além da observância do dever de proporcionalidade nas ações.

Por este motivo, o referido PL se mostra desarrazoado, inconstitucional e uma afronta às convenções internacionais de que o Brasil é signatário. O dispositivo viola flagrantemente o art. 5° da Constituição de 1988.

CÉLIA XAKRIABÁ DEPUTADA FEDERAL PSOL (MG)



