

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.480/2009

(Apenso o PL nº 8.292/2014)

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando coibir a invasão de imóveis rurais e a disponibilização do cadastro da Reforma Agrária na Rede Mundial de Computadores – Internet, altera o Decreto Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, para equiparar ao crime de falsificação de documento público a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária, e dá outras providências.

Autor: DEPUTADO MOREIRA MENDES

Relator: DEPUTADO PAES LANDIM

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. Deputado WADIIH DAMOUS)

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, de autoria do então Deputado Moreira Mendes - PPS/RO, que pretende alterar a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando coibir a invasão de imóveis rurais e a disponibilização do cadastro da Reforma Agrária na Rede Mundial de Computadores - Internet, altera o Decreto Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, para equiparar ao crime de falsificação de documento público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária, e dá outras providências.

Na sua Justificativa, o autor do Projeto argumenta que “a proposta visa a coibir as invasões, que vêm ocorrendo de forma indiscriminada em várias regiões do país”.

A Proposição tramita em regime ordinário e foi encaminhada às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR e de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ (mérito e art. 54, RICD); sujeita à apreciação do Plenário.

O Projeto se encontra na CCJ aguardando deliberação com Parecer, do Relator nº 3, Deputado Paes Landim (PTB-PI), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste, **da Emenda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, e do PL 8292/2014¹, apensado, na forma do Substitutivo.**

Com relação à emenda adotada na CAPADR, trata do art. 3º do substitutivo apresentado pelo deputado Paes Landim, objeto da nossa análise no item II.III.

O PL 8.292/2014 (apenso), de Autoria do ilustre deputado Diego Andrade é a **repetição da proposta original** do PL 6.480/2009 que ora se analisa, sendo que na própria justificativa apresentada ficou registrado que se sua elaboração se deu:

Em homenagem ao nobre deputado Moreira Mendes, e pela oportuna e meritória proposta, peço vênua para apresentar o presente Projeto de Lei que visa aperfeiçoar a legislação vigente relativa ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

O quadro a seguir demonstra os termos do Substitutivo acima mencionado:

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993	PL 6480/2009	Substitutivo Relator n. 3 CCJC
Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.	Altera a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando coibir a invasão de imóveis rurais e a disponibilização do cadastro da Reforma Agrária na Rede Mundial de Computadores – Internet, altera o Decreto Lei n.º. 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, para equiparar ao crime de falsificação de documento público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma	Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando coibir a invasão de imóveis rurais, altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, para equiparar ao crime de falsificação de documento público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.

¹ Apensado o PL nº 8.292, de 2014, que altera a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando coibir a invasão de imóveis rurais e a disponibilização do cadastro da Reforma Agrária na Rede Mundial de Computadores - Internet, altera o Decreto Lei n.º. 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, para equiparar ao crime de falsificação de 2 documento público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária, e dá outras providências. **Autor:** Diego Andrade - PSD /MG

	agrária, e dá outras providências.	
		Art. 1º Esta Lei tem por finalidade punir a invasão de terras motivada por conflito agrário ou reforma fundiária.
Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. § 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)	Art. 1º O § 6º do Art. 2º da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 2º § 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações, <u>sem prejuízo de sua responsabilidade criminal nos termos do art. 297 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal.</u>” (NR)	Art. 2º O § 6º do art. 2º da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 2º § 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações, <u>sem prejuízo de sua responsabilidade criminal nos termos do art. 297 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal.</u> ” (NR)
[Sem correspondente]	[Sem correspondente]	Art. 3º O art. 2º da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte § 10: “Art. 2º

		 <u>§ 10. Incorre nas mesmas previsões do § 6º deste artigo o esbulho possessório ou invasão de imóvel rural independente de sua condição de produtividade.” (NR)</u>
Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014) § 7º A alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita.(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014) § 12. O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores. (Incluído pela Lei nº	Art. 2º O § 7º do Art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 18 § 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado e disponível na rede mundial de computadores – Internet, o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária, assim entendidos a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária de que trata o inciso IV do art. 17 desta Lei, os assentados e os titulados.” (NR)	[Sem correspondente]

13.001, de 2014)		
Código Penal		
Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro: Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa. § 3º Nas mesmas penas incorre quem insere ou faz inserir: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000) [Sem correspondente] Inserção de dados falsos em sistema de informações (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000) Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a <u>inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública</u> com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000))	Art. 3º Acrescente-se o inciso IV ao § 3º do Art. 297 do Decreto Lei n.º. 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, com a seguinte redação: “Art. 297. 297 § 3º..... IV - <u>em cadastro de que trata o § 7º do Art. 18 da Lei n.º Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,</u> imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro do prazo no caso de reincidência, <u>ou nele inclua ou exclua, mediante fraude:</u> a) a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária de que trata o inciso IV do art. 17 da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; b) os assentados e os titulados de imóvel rural. ”	Art. 4º Acrescente-se o inciso IV ao § 3º do art. 297 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, com a seguinte redação: “Art. 297..... § 3º IV – <u>em cadastro de que trata o § 12 do art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,</u> imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro do prazo no caso de reincidência, <u>ou nele inclua ou exclua, mediante fraude:</u> a) a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária de que trata o inciso IV do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; b) os assentados e os titulados de imóvel rural. ” (NR)

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)		
	Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o que cumpria relatar.

II – VOTO

Sob o prisma da constitucionalidade formal, observou-se que a Proposição atende aos pressupostos de constitucionalidade relativos à competência da União e à legitimidade de iniciativa, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal em seus arts. 22 e 61.

Quanto à constitucionalidade material, não se vislumbram quaisquer vícios. Todavia, no mérito, o Projeto merece algumas considerações.

II.I. Breves considerações a respeito do núcleo central da justificativa do projeto de lei. Acórdão do TCU que recomendou ao INCRA e MDA medidas administrativas para melhoria do Programa de Reforma Agrária.

O ilustre Autor da presente proposta justificou a necessidade de alteração legislativa em Acórdão (nº 753/2008) proferido em 30 de abril de 2008, pelo plenário do Tribunal de Contas da União.

A decisão recomendou ao Ministério de Desenvolvimento Agrário e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA uma série de ações a serem implementadas com vistas a organizar e aperfeiçoar o Programa Nacional de Reforma Agrária vigente no país.

Dentre elas, a que motivou, especificamente, a proposta que ora se analisa é a de publicar, **no sítio da Autarquia na internet, a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação.**

Eis aqui, portanto, o núcleo central da proposta de alteração legislativa. Por evidente, como já decorridos sete anos da recomendação do TCU, cabe-nos indagar, até mesmo antes de adentrarmos ao mérito da proposta, quais foram as medidas e procedimentos posteriores tomadas pelo INCRA e MDA com relação ao acórdão do TCU, para analisarmos **a pertinência e atualidade** da alteração legislativa pretendida.

Em contato com a assessoria dos dois órgãos, pude extrair para a elaboração do presente Voto em Separado que:

- a) Atualmente existe o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra, que disponibilizada por ordem de Superintendência Regional e data de criação/reconhecimento do

projeto, constando a denominação, município de localização, área, capacidade e assentamento de famílias, etc.;

b) Foram incorporados, a partir de 2008, os cruzamentos com os dados dos beneficiários e as bases governamentais para validar as informações declaradas pela entidade familiar no momento da seleção. Esse cruzamento objetiva averiguar a legitimidade e a aplicação dos critérios estabelecidos na Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra – e na Lei 8.629/93

c) As fontes governamentais utilizadas são a base do Tribunal Superior Eleitoral, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (INCRA/SIPRA), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)

Vê-se, portanto, que a principal preocupação do ilustre Autor da proposta já foi sanada pelos órgãos gestores do programa de reforma agrária, não mais subsistindo razão para a alteração legislativa.

**II.II. Alteração da Lei nº 8.629/93 (inclusão do §7º no art. 18).
Negativa de vigência à Lei Complementar 95/98.**

A proposta original busca acrescentar dispositivo para determinar que:

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado e disponível na rede mundial de computadores – Internet, o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária, assim entendidos a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária de que trata o inciso IV do art. 17 desta Lei, os assentados e os titulados.” (NR)

Por sua vez, já existe na Lei atual que trata da desapropriação disposição idêntica, no art. 18:

§ 12. O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores.

Assim, há evidente violação à Lei Complementar 95/98 (art. 7, inciso IV) exige que:

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Assim, a proposta padece de evidente **má técnica legislativa e injuridicidade**.

No entanto, há ainda considerações quanto ao mérito da proposta. Vejamos.

II.III. Alteração da Lei nº 8.629/93 (§6º do art. 2º e acréscimo de parágrafo no art. 2º). Negativa de vigência à Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998².

Em que pese a evidente intenção de esclarecer e tornar inquestionável a responsabilidade criminal nos atos em questão, a alteração proposta mostra-se sobejamente inútil e despida de boa técnica legislativa.

O dispositivo busca impedir a vistoria de *imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo*. Trata-se, assim, de uma forma de sanção administrativa com vistas à desestimular o ocorrência de determinada ação social de reivindicação.

O foco do parágrafo é, portanto, **de âmbito civil e administrativo**, dado que trata de obstar a execução de política pública quando da ocorrência de determinado fato social e nada mais. Por óbvio, a responsabilidade penal será objeto de outra esfera de ação estatal, regida por procedimento e órgãos próprios de apuração.

Com efeito, sabe-se que no ordenamento jurídico pátrio vigora a chamada independência das instâncias, segundo a qual as esferas de responsabilidade civil, penal e administrativa não se excluem mutuamente.

A Lei Complementar 95/98 (art. 11, inciso II, letra “a”) exige que a proposta de alteração legislativa deve:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

A proposta de alteração da Lei da Desapropriação, ao acrescentar desnecessariamente matéria alheia aos fins pretendidos pela Lei, traz ao ordenamento jurídico confusão para sua interpretação e aplicabilidade o que nega vigência à Lei Complementar 95, razão pela qual não deve prosperar.

II.IV. Da alteração no art. 2º da Lei de Desapropriação. Negativa de vigência à Lei Complementar 95/98.

A proposta busca acrescentar o § 10 ao art. 2º da Lei para prever que *Incorre nas mesmas previsões do § 6º deste artigo o esbulho possessório ou invasão de imóvel rural independente de sua condição de produtividade*.

O § 6º do art. 2º a que faz referência o dispositivo trata do óbice para a vistoria de imóvel rural objeto de esbulho ou “invasão” motivada por conflito agrário.

Por evidente, o núcleo central da alteração é o acréscimo do termo *independente de sua condição de produtividade* o que se mostra completamente

² Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

desnecessário face a previsão do §6º. Ou seja, pela atual legislação **não haverá vistoria em imóvel rural objeto de esbulho ou “invasão” motivada por conflito agrário.**

De se concluir, portanto, que a alteração proposta não é da melhor técnica legislativa, vez que se mostra inócua para os fins pretendidos, sendo de se recordar o princípio hermenêutico de que a lei não deve conter palavras vãs.

A Lei Complementar 95/98 (art. 11, inciso II, letra “a”) exige que a proposta de alteração legislativa deve:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

Ao incluir, desnecessariamente, no texto da Lei dispositivo inócuo a proposta termina por trazer confusão na aplicação e interpretação, razão pela qual deve ser reconhecida sua injuridicidade.

II.V. Da alteração do art. 297, §3º do Código Penal. Negativa de vigência à Lei Complementar 95/98.

Por fim, a proposta pretende acrescentar dispositivo ao tipo penal previsto no art.297 do CP que pune a conduta de *Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro.*

O projeto acrescenta o inciso IV ao tipo penal para prever a falsificação em cadastro de reforma agrária quando o imóvel rural for objeto de esbulho.

A proposta comete evidente impropriedade, vez que os imóveis rurais objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo **não são objeto do cadastro a que se refere o art. 18, § 12º da Lei nº 8.629/93.** Nos exatos termos deste dispositivo, tem-se que **somente serão inseridas no cadastro áreas desapropriadas**, circunstância que exclui aquelas em processo de desapropriação.

Mesmo no caso em que não haja consumado a desapropriação, estando-se ainda a discutir se o imóvel pode ou não ser desapropriado, tem-se que a área poderá ser incluída no cadastro se já houver imissão do Incra em sua posse. Nesses casos, não se vê como pode ser penalmente típica tal conduta, haja vista que a Autarquia é imitada na posse por decisão judicial, não havendo ilicitude em tal fato.

Ademais, a criminalização da conduta de incluir tais áreas no cadastro não se mostra como meio necessário para a proteção de tal bem jurídico, na medida em que, quando eventualmente ocorrer essa inclusão, o esbulho já terá sido praticado, não se consubstanciando mais a proteção desejada. A conduta em questão não é grave a ponto de justificar a sua repressão penal, vez que absolutamente inidônea a ferir o bem jurídico protegido (propriedade).

Dessa forma, não se pode verificar como a alteração pretendida poderá atingir o objetivo perseguido pelo legislador, que é, segundo declinado na justificativa do PL, o de "coibir as invasões, que vêm ocorrendo de forma indiscriminada em várias regiões do país". Ora, quem promove os esbulhos ou

“invasões” não são, por suposto, os servidores públicos do órgão responsável por gerir o programa de reforma agrária.

A criminalização de uma conduta que somente por servidores públicos pode ser praticada não há de coibir a ação dos movimentos sociais que pleiteiam política pública de reforma agrária.

Demais disso, o objetivo de se equiparar ao crime de falsificação de documento público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária já se encontra contemplado no art. 313-A do Código Penal que dispõe sobre **a inserção de dados falsos, alteração ou exclusão indevida de dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública.**

Vejamos:

Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Ou seja, já existe no ordenamento punição para a conduta pretendida pelo projeto de lei, com pena de reclusão de 2 a 12 anos.

A Lei Complementar 95/98 (art. 7, inciso IV) exige que:

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Há, portanto, evidente violação à LC 95/98, uma vez que o que se pretende com alteração já está devidamente contemplado no diploma legal.

Como já abordado, a proposta busca alterar a Lei que regulamenta os dispositivos constitucionais que tratam da reforma agrária e o Código Penal para, em breve síntese: *coibir a invasão de imóveis rurais e equiparar ao crime de falsificação de documento público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.*

A justificativa para alteração legislativa, porquanto baseada em Acórdão do TCU preferido no ano de 2008, não mais subsiste. A recomendação aos órgãos gestores do Programa de Reforma Agrária por parte do Tribunal de Contas já foi devidamente acatada e incorporada à execução da política pública.

Ademais, para além do debate de cunho ideológico que a proposta suscita, mantendo-nos somente nos estritos limites quanto à técnica legislativa, outra hipótese não há que o reconhecimento da sua **injuridicidade**, por ofensa ao art. 163, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Diante do exposto, opinamos pela **constitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 6480, de 2009, da emenda da CAPADR, do apenso PL 8.292/2014, e, no mérito pela rejeição de todos.

Sala da Comissão, _____ de _____ de _____

WADIH DAMOUS