

**AVULSO NÃO
PUBLICADO.
PROPOSIÇÃO DE
PLENÁRIO.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.779-A, DE 2017

(Da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos termos que especifica)

Altera o Código Penal para tipificar expressamente a transmissão irregular de lotes da Reforma Agrária; tendo parecer da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela aprovação (relator: DEP. CELSO MALDANER).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL; E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 171, §2º do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

“ Art. 171

.....

§2º

.....

VII – permuta, transmite ou adquire, de forma gratuita ou onerosa, irregularmente, a propriedade ou posse sobre bem imóvel destinado à reforma agrária.

.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O Direito Penal é, sem sombra de dúvidas, a *ultima ratio* dentro de um ordenamento jurídico. Contudo, há casos em que precisa agir, como maneira de persecução da justiça e de não perpetuação das ilicitudes. Infelizmente, muitos Promotores de Justiça no País têm adotado o entendimento no sentido de que a compra e venda irregular de lotes da reforma agrária não constitui crime. A título de exemplo, o seguinte excerto do pedido de arquivamento do Inquérito 1.20.000.00210/2008-15, comarca de Cuiabá-MT:

“(...) forçoso reconhecer que os elementos coligidos aos autos não permitem a instauração de inquérito policial, tampouco ação penal, visando a condenação de eventuais envolvidos com a prática das irregularidades relativas à venda de lotes.

É que é de sabença pública a situação de vendas indevidas de lotes de assentamentos, a par de se tratar de fenômeno comum, é grave e merece maior repressão por parte do Incra, para que não ocorra, como de fato ocorreu, completo desvirtuamento do projeto. Todavia, forçoso reconhecer a ausência de imputação criminosa dos alienantes/alienados de terras citados no presente feito.

Muito embora a alienação ou permita investigada no bojo do presente apurador seja evidentemente irregular, tanto os compradores quanto os vendedores sabiam dessa circunstância.

O próprio Incra, em 2008 (fl.18), reconhece que a unidade avançada do Incra no Vale do Araguaia já gastou muitos

recursos com procedimentos de notificação a retomadas dos lotes, e até aquela época, nenhum lote foi retomado, o que demonstra a falência da atuação da autarquia federal.

Tampouco há que se falar em fraude ou engodo na negociação dos lotes, até porque a restrição quanto à alienação encontra-se perfeitamente prevista na Constituição, na forma do seu art. 189, in verbis:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Daí porque, incabível falar em prática de estelionato, uma vez que ausente a presença do elemento fraude, tendente à induzir ou manter alguém em erro sobre a qualidade do objeto material alienado. Nesse sentido, confira o entendimento da jurisprudência:

PENAL. HABEAS CORPUS. ESTELIONATO. BEM IMÓVEL. INALIENABILIDADE. FRAUDE. INOCORRÊNCIA. I – Para que se configure a prática do crime de estelionato é necessário que o agente atue de forma a induzir ou manter alguém em erro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento, obtendo, com isso, vantagem patrimonial ilícita. II – É atípica a conduta do denunciado que, em tese, intermedeia a cessão de direitos sobre imóvel inalienável e intransferível, se havia cláusula expressa no contrato sobre a situação do bem, condicionando a transferência do domínio à sua liberação pelo INCRA. Ordem concedida. (STJ, HABEAS CORPUS 21424 – Processo: 200200360694 – PR – Quinta Turma – 28/05/2002 – Rel. Min. Felix Fischer)

De igual modo, a questão relativa à regularização ambiental em todos os assentamentos do Incra é pendente e ocasiona, invariavelmente, à situações como a em tela, em que o assentado se vê obrigado a desmatar sem autorização do órgão ambiental competente que por ausência de orientação técnica, quer por ineficiência do Incra em providenciar a regularização ambiental do Projeto de Assentamento.

Aliás, nesse sentido apenas a título ilustrativo, lembro a existência de vários Inquéritos Civis Públicos que tramitam nesta Procuradoria da República Visando combater a ocupação irregular de lotes e a regularização ambiental de assentamentos sobre a administração da autarquia federal agrária em Mato Grosso. É o caso, por exemplo, da Gleba “Entre rios”, assentamento Boa Esperança, I, II e III, localizada no município de Nova Ubiratã/MT.

Enfim, as irregularidades administrativas são evidentes e nem

se discutem. No entanto, cabe ao Incra, órgão responsável pela fiscalização, regularizar tal situação punindo os maus assentados com a retirada da posse destes e de quem venha adquirir de forma irregular tais terras destinadas à reforma agrária, providenciando, desse modo, a devida titulação definitiva de imóveis regulares. Mutatis mutandis, tal necessidade aplica-se, também, à questão ambiental.

É dizer: meras irregularidades ocasionadas pelo descaso fiscalizatório do Incra não podem ensejar figuras ilícitas quando desacompanhadas da prova de qualquer intenção no sentido de causar prejuízo a outrem. Em casos como o que ora se apresenta não se mostra adequada a intervenção do Direito Penal.

Ora, por mais que o Incra tenha responsabilidade (no mínimo, pela omissão fiscalizatória, e, muitas vezes, pelo conluio criminoso), essa não exime a pessoa física que, para proveito próprio, compra ou vende, irregularmente, um lote da reforma agrária.

Aquele que, pelas mais diversas razões, não desejar manter-se no local, deverá devolver a terra ao Incra para que possa ser destinada a outrem. Da mesma forma, aquele que possui condições de adquirir a terra por meios próprios, não pode pagar um assentado para que se retire do local. Atribuir exclusivamente ao Incra a responsabilidade pelo ocorrido é fechar os olhos para a realidade e justificar a conduta de um cidadão que sabia agir em desconformidade com a norma.

Não se pode olvidar que, ao se transmitir irregularmente um lote da Reforma Agrária, está-se, ainda que indiretamente, transferindo ilicitamente um recurso público para particulares. Em outras palavras, todo o investimento do Estado para que aquele loteamento fosse devidamente criado é transferido para terceiros sem a anuência estatal, gerando não somente impactos sociais, mas também financeiros.

Por isso, sugerimos o acréscimo do inciso VII no §2º do art. 171, Código Penal, a expressamente tipificar a conduta de permutar, transmitir ou adquirir irregularmente a propriedade ou posse sobre bem imóvel destinado à reforma agrária.

Sala da Comissão, em 1º de junho de 2017.

Deputado ALCEU MOREIRA
Presidente

Deputado NILSON LEITÃO
Relator

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940

Código Penal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta a seguinte lei:

CÓDIGO PENAL

.....

PARTE ESPECIAL

(Canceladas na Parte Especial quaisquer referências a valores de multas, substituindo-se a expressão "multa de" por "multa" de acordo com o art. 2º da Lei nº 7.209, de 11/7/1984)

.....

TÍTULO II
DOS CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO

.....

CAPÍTULO VI
DO ESTELIONATO E OUTRAS FRAUDES

Estelionato

Art. 171. Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.

§ 1º Se o criminoso é primário, e é de pequeno valor o prejuízo, o juiz pode aplicar a pena conforme o disposto no art. 155, § 2º.

§ 2º Nas mesmas penas incorre quem:

Disposição de coisa alheia como própria

I - vende, permuta, dá em pagamento, em locação ou em garantia coisa alheia como própria;

Alienação ou oneração fraudulenta de coisa própria

II - vende, permuta, dá em pagamento ou em garantia coisa própria inalienável, gravada de ônus ou litigiosa, ou imóvel que prometeu vender a terceiro, mediante pagamento em prestações, silenciando sobre qualquer dessas circunstâncias;

Defraudação de penhor

III - defrauda, mediante alienação não consentida pelo credor ou por outro modo, a garantia pignoratícia, quando tem a posse do objeto empenhado;

Fraude na entrega de coisa

IV - defrauda substância, qualidade ou quantidade de coisa que deve entregar a alguém;

Fraude para recebimento de indenização ou valor de seguro

V - destrói, total ou parcialmente, ou oculta coisa própria, ou lesa o próprio corpo ou a saúde, ou agrava as consequências da lesão ou doença, com o intuito de haver indenização ou valor de seguro;

Fraude no pagamento por meio de cheque

VI - emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento.

§ 3º A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.

Estelionato contra idoso

§ 4º Aplica-se a pena em dobro se o crime for cometido contra idoso. ([Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.228, de 28/12/2015](#))

Duplicata simulada

Art. 172. Emitir fatura, duplicata ou nota de venda que não corresponda à mercadoria vendida, em quantidade ou qualidade, ou ao serviço prestado.

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. (["Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 8.137, de 27/12/1990](#))

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorrerá aquele que falsificar ou adulterar a escrituração do Livro de Registro de Duplicatas. ([Parágrafo único acrescido pela Lei nº 5.474, de 18/7/1968](#))

.....

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.779/2017, de autoria da "CPI Funai e Incra 2", altera o Código Penal para tipificar a transmissão irregular de lotes da Reforma Agrária.

Em síntese, acrescenta o inciso VII ao § 2º do art. 171 do Código Penal, criando um tipo específico para a conduta de transmissão irregular de bem imóvel destinado à reforma agrária.

Em sua justificativa aponta a necessidade de previsão expressa, na medida em que existe forte entendimento no sentido de não ser típica a conduta relativa à transmissão irregular de lotes da reforma agrária, fato que impulsiona um

círculo de fraudes, desvios e gastos públicos ineficazes.

A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação do Plenário, após passar pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em análise de mérito, e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em análise de mérito e para fins do disposto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No âmbito de análise desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, a proposição é meritória. Isso porque o fato de tipificar expressamente a conduta da transmissão irregular de lotes da reforma agrária desencoraja a atuação de fraudadores, incentivando o trabalho na terra pelo verdadeiro agricultor familiar brasileiro.

A Reforma Agrária é, sem sombra de dúvidas, uma política necessária. Contudo, infelizmente, muitas vezes tem servido de pretexto para o desvio de recursos públicos e destinação de terras da União para pessoas que não se enquadram no perfil de agricultor sem-terra. Não sem razão, o Tribunal de Contas da União identificou 578 mil lotes com indícios de irregularidades no âmbito do programa. Em complemento, a Controladoria Geral da União apontou falhas em mais de 76 mil casos. Lembremos, ainda, as constantes notícias de operações da Polícia Federal a combater ilícitos praticados no âmbito da Reforma Agrária.

Esse sistema fraudulento é alimentado por uma gritante impunidade, onde parcela dos operadores do Direito entendem não se tratar de ilícito penal a transmissão irregular de lotes no âmbito da Reforma Agrária.

De fato, conforme justificativa do próprio Projeto de Lei: *“ao se transmitir irregularmente um lote da Reforma Agrária, está-se, ainda que indiretamente, transferindo ilicitamente um recurso público para particulares. Em outras palavras, todo o investimento do Estado para que aquele loteamento fosse devidamente criado é transferido para terceiros sem a anuência estatal, gerando não somente impactos sociais, mas também financeiros”*.

É hora de colocarmos fim a essas fraudes e fazer com que a Reforma Agrária atenda aos interesses do verdadeiro agricultor familiar brasileiro. A aprovação

dessa proposição é um passo importante para tal, mas deverá vir acompanhada de outras medidas, tais como o fortalecimento do Incra e a criação de condições dignas para a vida e produção nos assentamentos.

Diante do exposto, somos pela aprovação deste Projeto de Lei nº 7.779, de 2017.

Sala da Comissão, em 6 de agosto de 2019.

Deputado CELSO MALDANER
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.779/2017, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Celso Maldaner. O Deputado João Daniel apresentou voto em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Fausto Pinato - Presidente, Neri Geller, Luiz Nishimori e Jose Mario Schreiner - Vice-Presidentes, Aline Sleutjes, Aroldo Martins, Domingos Sávio, Dra. Vanda Milani, Emidinho Madeira, Evair Vieira de Melo, Evandro Roman, Fabiano Tolentino, Franco Cartafina, Isnaldo Bulhões Jr., Lucio Mosquini, Pedro Lupion, Roberto Pessoa, Rogério Peninha Mendonça, Schiavinato, Tito, Caroline de Toni, Celso Maldaner, Diego Garcia, Enéias Reis, General Girão, Santini e Sergio Toledo.

Sala da Comissão, em 11 de setembro de 2019.

Deputado FAUSTO PINATO
Presidente

VOTO EM SEPARADO

Originada da CPI FUNAI INCRA 2 a proposição não mereceu no âmbito daquela comissão um debate adequado quanto à sua oportunidade, eficácia e utilidade, uma vez inserida como anexo do Relatório Final da CPI.

Com efeito, a proposição vem a exame em um contexto de criminalização das lutas sociais especialmente as do campo, sendo a própria criação da CPI um ato de força e expressão dessa ação, que se renova a cada legislatura. Na atual já se fala da criação de nova CPI para investigar entidades, movimentos, pessoas, agora sob a falsa acusação de provocar queimadas e desmatamento. Cumpre lembrar que a CPI FUNAI INCRA2 quebrou o sigilo bancário, fiscal de várias entidades da sociedade civil, lideranças indígenas, camponesas e quilombolas, servidores do Incra e Funai, antropólogos e até indiciou procuradores da República. Muitos respondem inquéritos abertos pela Polícia Federal.

Mas o que faz essa gente para merecer tanta hostilidade? Essa gente luta por

direitos, luta pelo cumprimento das leis, luta pela Constituição Federal, luta por justiça. Luta tomada como ilegal e, por muitos, taxada de antipatriota, uma vez que limitaria a expansão da propriedade capitalista, com a demarcação de áreas para a reprodução física e cultural de povos indígenas, assegurando terras para a agricultura familiar, quilombolas e unidades de conservação, um crime na visão de quem pensa assim.

Ocorre, como reconhece o Relator o ilustre Deputado Celso Maldaner, a Reforma Agrária é uma necessidade, ela democratiza e universaliza o acesso à terra, possibilita o desenvolvimento do campo, a produção de alimentos para as cidades e mesas dos brasileiros.

A reforma agrária também contribui para a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, objetivos fundamentais da nossa República Federativa do Brasil, conforme artigo 2º de nossa Carta Política de 1988. Ao tempo que dá cidadania e assegura dignidade a milhões de brasileiros, igualmente, fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito. (art.1º,II e III, CF).

Argumenta-se a existência de fraudes e outras irregularidades na concessão, no uso e distribuição de lotes da Reforma Agrária. Esse é o fundamento e a justificativa da proposição. Mas o que se pretende criminalizar efetivamente? Em tese seria a transferência e a aquisição irregular de lote de Reforma Agrária. Conduta materializada na permuta, na transmissão e na aquisição de forma gratuita ou onerosa, mas irregular, da propriedade e posse de imóvel destinado a Reforma Agrária.

Não custa lembrar a gênese da propriedade rural no Brasil. Oriunda do instituto das sesmarias do direito português transplantado para o Brasil, aplicado junto com primeira forma de distribuição de lotes públicos, as chamadas Capitâncias Hereditárias. **Como sabido essa origem responde pelo surgimento dos latifúndios e pelas intermináveis controvérsias quanto o domínio das terras, considerando que a concessão desses títulos implicava em confirmação, demarcação de limites, registros, atos em regras não executados. Omissões que se perpetuaram no tempo e respondem pelos atuais casos de grilagem de terra por todos os recantos do país, em especial na Amazônia. No entanto, pretende-se punir beneficiários da Reforma Agrária.**

A propósito o relator lembra a medida cautelar tomada pelo TCU que paralisou o programa de distribuição de terras, do acesso ao crédito, à assistência técnica e até mesmo o acesso à bolsa família e acesso à educação infantil, vinculados ao cadastro de beneficiários do programa da Reforma Agrária. A motivação seria irregularidades e inconsistência nos registros do Incra. Milhares de famílias foram prejudicadas. **O TCU identificou melhoras de vida e renda de muitos assentados, no entanto, entendeu que tal melhora era incompatível com a política de Reforma Agrária.**

Por trás desse entendimento foi fácil identificar o preconceito, em verdade o TCU tomou como imutável a realidade econômica social dos assentados, considerando dados de quando o beneficiário foi selecionado e assentado no lote. Desconsiderando o progresso pessoal de cada um. Muitos assentados passaram com concursos públicos na área de saúde, no magistério e até passando a exercer mandatos eletivos nos municípios, nos estados e parlamento federal, como é o meu caso. Enfim, com a decisão o TCU congelou a pobreza. Felizmente o STF por decisão do ministro Alexandre Moraes suspendendo a decisão da Corte de Contas, acolhendo pedido de liminar em ação proposta pelo Ministério Público Federal.

Não se nega que irregularidades existem e ocorrem na distribuição de lotes da Reforma Agrária, isso é fato e deve ser combatido. Essa é a nossa opinião. Mas

devemos tornar essas irregularidades em crime? Temos dúvida, achamos uma medida desproporcional. A legislação atual prevê a retomada do lote, assim como impede ao infrator a concessão de novos benefícios.

O PL insere nova conduta no artigo 171 do Código Penal, que estabelece em seu caput:

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Esse tipo é classicamente conhecido como estelionato. Segundo a melhor doutrina, para que ocorra é preciso a presença de quatro circunstâncias: o praticante deve obter uma vantagem (1) e prejudicar outra pessoa (2), sendo que para isso utiliza um esquema (3) que instiga alguém a errar (4). Para alguns o nome do tipo deriva do termo *stellio* um lagarto que muda de cor para se camuflar e enganar os insetos que fazem parte da sua cadeia alimentar.

No caso do novo tipo proposto não é possível vislumbrar que entre as partes envolvidas uma engane a outra. E uma mantenha-se enganada. Não há que se falar em prejuízo à medida em que ambas têm vantagens. Observe-se pelo novo tipo, a permuta, a transmissão e a aquisição do imóvel só não é válida por se operar irregularmente. Do mesmo modo, não é possível argumentar a ocorrência de prejuízo para a administração pública, para o Incra, quando muito pode se dizer que a permuta, a transmissão e a aquisição do imóvel se operou sem a sua autorização.

Por essa razão o Executivo Federal, com a aprovação do Congresso Nacional, tem editado normas admitindo a possibilidade de regularização do imóvel que tenha transferido pelo beneficiário original para outrem irregularmente. Exemplo mais recente é da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, proposta pelo Governo Temer, que introduziu artigo 26-B à Lei n.º 8.629, de 25 de abril de 1993, com a seguinte redação:

“ Art. 26-B . A ocupação de lote sem autorização do Incra em área objeto de projeto de assentamento criado há, no mínimo, dois anos, contados a partir de 22 de dezembro de 2016, poderá ser regularizada pelo Incra, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei.

(...)

Já as vedações do artigo 20 são as seguintes.

“ Art. 20 . Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem:

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor;

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita.

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo.

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do caput deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à

vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

§ 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.” (NR)

Daí forçoso concluir não haver razão e utilidade em se criminalizar condutas, no caso, permutar, transferir ou adquirir, de formar gratuita ou onerosa bem imóvel destinado a Reforma Agrária, cujas as práticas este parlamento já decidiu ser passível de regularização pelo Poder Público. Face ao exposto, voto pela rejeição do PL nº 7.779, de 2017

Sala da Comissão, em 11 de setembro de 2019.

Deputado João Daniel
PT/SE

FIM DO DOCUMENTO
