

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 1.373, DE 2023

Apensados: PL nº 1.781, de 2023; PL nº 4.387, de 2023; PL nº 4.390, de 2023; e PL nº 1.473, de 2024.

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para impedir aquele que cometa invasão de propriedade de ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária, da regularização fundiária ou de linhas de crédito que tenham subvenções econômicas.

Autor: Deputado LÁZARO BOTELHO e
outro

Relatora: Deputada ANA PAULA LEÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.373, de 2023, de autoria dos Deputados Lázaro Botelho e Ricardo Ayres, altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para impedir aquele que, direta ou indiretamente, participe de **invasão** ou **esbulho** de imóvel rural público ou privado de ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária, de regularização fundiária ou de linhas de crédito que tenham subvenções econômicas.

Para tanto, propõem a alteração do § 7º do artigo 2º do édito sobredito e a inclusão do § 7º-A, que estende a aplicação do *impedimento “àquele que for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em razão de conflitos fundiários, sem prejuízo da reparação civil e das sanções penais cabíveis”*, mantendo, em tal ponto, a sistemática vigente.

Extraí-se que a proposição *afasta a necessidade de qualificação* do imóvel objeto da violação possessória e *amplia o rol de impedimentos*, tidos como **sanções administrativas**, englobando o beneficiamento de linhas de créditos com subvenções econômicas e de quaisquer formas de regularização fundiária.

Em sua justificação, o Deputado Lázaro Botelho argumenta que as modificações *“certamente irão desestimular as invasões e contribuir*



para que os mais necessitados não sejam utilizados por falsos líderes na perseguição de benefícios pessoais ilícitos. Dessa forma, irão contribuir também para que a reforma agrária efetivamente beneficie o agricultor e a agricultora familiar, que laboram a terra para sustento próprio e de sua família”.

Foram apensadas ao projeto *original* as seguintes propostas legislativas:

i) o PL nº 1.781, de 2023, de autoria do Deputado Gustavo Gayer, que amplia a proposição *fonte*, haja vista a inserção de impedimentos referentes ao exercício de cargos públicos e ao recebimento do benefício assistencial constante da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 (*renda básica de cidadania*), além da disposição de prazos de duração das sanções e da classificação dos atos de invasão e de esbulho como ilícitos permanentes;

ii) o PL nº 4.387, de 2023, de autoria do Deputado Coronel Ulysses, que altera a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, para impedir que participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado seja beneficiário fornecedor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA;

iii) o PL nº 4.390, de 2023, de autoria da Deputada Caroline de Toni, que também altera a Lei nº 8.629, de 1993, para aprimorar a *governança do programa de reforma agrária*, com arrimo nos princípios da *eficiência*, da *impeccabilidade* e da *transparência*, a partir dos seguintes pontos: proibição de recebimento de recursos públicos por movimentos sociais, mesmo que por meio de terceiros; fixação de prazos máximos para emissão de títulos provisório e definitivo e para desocupação de área objeto de projeto de assentamento por pessoa que não se enquadra como beneficiária do Programa Nacional de Reforma Agrária; vedação à participação direta ou indireta de movimentos no processo de seleção de famílias beneficiadas; manutenção, em tempo real, do cadastro de áreas e dos beneficiários do programa de reforma agrária; e cadastramento digital para o processo de seleção; e

iv) por derradeiro, o PL nº 1.473, de 2024, de autoria do Deputado Evair Veira de Melo, que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para vedar a utilização de recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, a pessoas físicas e jurídicas envolvidas, direta ou indiretamente, em invasão ou esbulho de imóvel urbano ou rural de domínio público ou privado.

O projeto foi distribuído às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Às últimas duas apenas para análise de adequação financeira ou orçamentária e de constitucionalidade e de juridicidade, respectivamente, conforme artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.



Não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – VOTO DA RELATORA

A Comissão Parlamentar de Inquérito do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (CPIMST), da qual fui membro *titular*, revelou o *modus operandi* de grupos que, sob o *signo* da luta pelo acesso à terra, promovem e motivam, com emprego de violência, ameaça e outras condutas delitivas, a **violação possessória** – sempre *ilegítima* –, em claro atentado ao direito de propriedade, o **terror** e a **insegurança** – inclusive jurídica – no campo, ofensas e abusos a valores e outros direitos consagrados e positivados no nosso sistema jurídico e a instrumentalização continuada e a manipulação de *pessoas* para obtenção de interesses *escusos* (e “*políticos*”), além dos *instrumentos* lançados para obstar a independência advinda, em especial, com a titulação **definitiva** da terra.

O *estado* de coisas à revelia do **império das leis** sugestiona – ou melhor, *impõe* – o aprimoramento da lei *geral* da reforma agrária (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993), de modo a *desestimular* práticas ilícitas, mormente de invasão e de esbulho, e *alicerçar* a governança necessária para que o Programa Nacional de Reforma Agrária alcance **efetividade**, não sirva de canal *institucional* de **modelos afrontosos à ordem jurídica** e rompa, *definitivamente*, com a *lógica* da submissão de pessoas a movimentos de invasão de terra (de ofensa ao direito de propriedade e à ordem jurídica), a condições precárias em acampamentos e a atravessadores que prometem acesso privilegiado e facilitado (ou único) à terra.

Assim, é com *singular* satisfação que relato o Projeto de Lei nº 1.373, de 2023, e seus apensos, reconhecendo, *de início*, a coragem e a visão necessária do Deputado Lázaro Botelho, acompanhadas pelos Deputados Ricardo Ayres (*coautor* da proposta original), Gustavo Gayer, Coronel Ulysses, Caroline De Toni e Evair Vieira de Melo; trata-se de matéria legislativa que tem o *condão* de assentar a vontade do povo brasileiro, como disse na edição “*Da terra ao pó*”: “*nosso povo, ordeiro e progressista, vilipendia o caos e reivindica tolerância zero à perpetuação de práticas delitivas que atacam e matam o direito de propriedade, vidas, a dignidade e a liberdade*”.

As propostas *tutelam* a **legalidade constitucional**, o **acesso** legítimo, eficiente e efetivo **à terra** (processo de reforma agrária) e a utilização **adequada** de recursos públicos. Trago à baila, *na oportunidade*, trecho da ementa do *acórdão* no Ag. Reg. em Mandado de Segurança 32.752 – Distrito Federal, do Supremo Tribunal Federal:

Ementa:

(...) Essa asserção – ao menos enquanto subsistir o sistema consagrado em nosso texto constitucional – *impõe* que se repudie qualquer medida que importe em arbitrária negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade, notadamente quando o Poder Público deparar-se com atos de espoliação ou de violação



possessória, ainda que tais atos sejam praticados por movimentos sociais organizados, como o MST.

– A necessidade de observância do império da lei (“rule of law”) e a possibilidade de acesso à tutela jurisdicional do Estado – que configuram valores essenciais em uma sociedade democrática – devem representar o sopro inspirador da harmonia social, significando, por isso mesmo, um veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação resulte do intuito deliberado de praticar atos inaceitáveis de violência e de ilicitude, como os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis e à supremacia da Constituição da República perpetrados por movimentos sociais organizados, como o Movimento do Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). (...)

Nota-se que os projetos *em apreço* visam, no **cerne**, repudiar *“atos e medidas que, cometidos à margem da lei e do direito, transgridem, comprometem e ofendem a integridade da ordem jurídica fundada em princípios e em valores consagrados pela própria Constituição da República”*, e *“movimentos ou organizações sociais que visem, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de imóveis rurais, a pressionar e a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias para efeito de execução do programa de reforma agrária”*, afinal *“nada pode justificar o desrespeito à autoridade das leis e à supremacia da Constituição da República”*, conforme voto condutor do Min. Celso de Melo, relator do agravo regimental acima caracterizado. Em verdade, buscam positivar, com **maior** intensidade, o **dever** da República, por meio de seus **Poderes**, de combater *“qualquer medida que importe em arbitrária negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade”*, consoante, *novamente*, texto do *então* Ministro.

Razão assiste, pois, ao Deputado Lázaro Botelho em registrar, na justificação, que *“o Parlamento brasileiro, independentemente da posição política de cada um dos seus membros, não é conivente com invasões criminosas”*. A **deverosidade** é do Estado brasileiro, do qual somos *agentes*.

Nos contornos, já em avanço *pormenorizado*, os PLs nºs 1.373, 1.781 e 4.387, todos de 2023, são absolutamente **simétricos**, porque almejam *inserir* novos *proibitivos temporários* àquele que for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado. *De igual modo*, o PL nº 1.473, de 2024, porquanto visa *impedir* a utilização de recursos do FNDE, no âmbito do PNAE, para aquisição de gêneros alimentícios de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em violação ao direito de propriedade.

De forma a *aprimorar e compatibilizar* o mérito das proposições, proponho nova redação ao § 7º e a inclusão dos §§ 7º-A, 11 e 12 ao artigo 2º da Lei nº 8.629, de 1993. Destarte, acolhendo a **supressão** das qualificações *(em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante)* do imóvel rural, a participação em conflito fundiário que se



caracteriza por invasão ou esbulho sujeitará o participante aos seguintes **impedimentos** (*sanções administrativas, sem prejuízo da responsabilização, e seus efeitos, em outras searas*):

a) pelo prazo de *dois anos* – sob inspiração do § 6º do artigo 2º da lei *a ser alterada* –, contado da cessação da conduta, a qual, nos casos de invasão ou de esbulho, dar-se-á com a desocupação completa do imóvel (*vide* § 12 proposto ao artigo 2º):

– participar do Programa Nacional de Reforma Agrária e, se já estiver nele cadastrado ou por ele beneficiado, será excluído, perdendo a posse sobre lote que eventualmente ocupe, existente na *atual* redação da norma;

– licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, ainda que na qualidade de beneficiário fornecedor de programas específicos de aquisição de alimentos promovidos pelo Poder Público, *fruto* de aperfeiçoamento dos PLs nºs 4.387, de 2023, e 1.473, de 2024, respectivamente, dos Deputados Coronel Ulysses e Evair Vieira de Melo;

– receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, incluindo linhas de créditos que tenham subvenções econômicas, com ou sem risco para o Tesouro Nacional, e ser beneficiário de quaisquer formas de regularização fundiária e de programas de assistência social, inclusive de acesso a unidades habitacionais, promovidos pelo Poder Público, salvo de transferência direta de renda, *frutos* de aperfeiçoamento dos PLs nºs 1.373 e 1.781, de 2023, respectivamente, dos Deputados Lázaro Botelho e Gustavo Gayer; e

b) até a cessação da conduta, ser beneficiário de programas de assistência social de transferência direta de renda promovidos pelo Poder Público, *fruto* de aperfeiçoamento do PL nº 1.781, de 2023.

O § 7º-A conterà a *segunda* parte do atual § 7º e o § 11 crava o caráter de *continuidade* das práticas de violação possessória. Já o § 8º, também do artigo 2º, *fixa* a vedação de licitar ou contratar *sobredita* sob inspiração do PL nº 1.473, de 2024, com a ampliação do seu alcance (de recursos do *FNDE* para **qualquer tipo de contratação**).

Enfim, o PL nº 4.390, de 2023, da Deputada Caroline De Toni, além de ter *papel* de desestímulo ao *arbítrio* de determinados grupos e de resposta efetiva do Estado brasileiro ao *menosprezo* à lei e ao vilipêndio à ordem pública, almeja uma **nova governança** do processo de reforma agrária, de modo a “*efetivar princípios constitucionais basilares que regem a Administração Pública, como a impessoalidade, a transparência e a eficiência*”, conforme texto justificante da autora.

Devo dizer, *ainda*, que a proposta legislativa está, *também*, em consonância com os achados e os *mandamentos* do Tribunal de Contas da União no bojo do TC 000.517/2016-0, cujas *linhas-mestras* são a publicidade, a transparência (informação *adequada* ao público-alvo), a



garantia de processo de seleção amplo e aberto e a vedação a intervenções de movimentos e afins nas listas de beneficiários.

Os instrumentos de *prevenção* e de *enfrentamento* ao estado de *coisas* fora do lugar encontrado pelo Tribunal de Contas da União e pela CPIMST propostos são **pertinentes** e **adequados**. Portanto, merecem prosperar na *íntegra* ou com alguns melhoramentos.

Cito alguns destaques: **inclusão** dos recursos públicos indiretos (*gastos tributários*) na proibição de recebimento em caso de participação (*gênero*) de pessoa jurídica (*conceito que reúne todas as hipóteses constantes da atual redação e do texto proposto pela autora*) em práticas de violação possessória ou conflitos agrários ou fundiários de caráter coletivo; **reforço** da *vedação* do recebimento de recursos públicos por movimentos não constituídos na forma da lei e não inscritos no CNPJ, com extensão a terceiros, ainda que pessoas jurídicas formalmente existentes, *eventualmente* utilizados como intermediários para acesso ao erário; **disponibilização** de dados referentes ao programa de reforma agrária no prazo *máximo* de sete dias contínuos; **fixação** de prazos **máximos** (a) para emissão de titulação provisória (dez anos) e definitiva (cinco anos), o que contribuirá *sobremaneira* para a viabilização do acesso à terra, isto é, do programa de reforma agrária assumida pelo Estado brasileiro, bem como para a emancipação dos beneficiários, e (b) para desocupação de imóvel envolto por projeto de assentamento (trinta dias contínuos) em caso de ocupante que não atenda aos requisitos; **obrigatoriedade** da realização dos processos de seleção em **plataforma virtual** acessível e aberta a todos; **inclusão** da fase de **pré-cadastramento** com a finalidade de promover diagnóstico territorial para o programa de reforma agrária (demanda real; existência de interessados), a ser realizada na plataforma virtual citada; e vedação expressa à participação direta ou indireta de movimentos ou afins e à utilização de listas fechadas de beneficiários.

Não tenho dúvidas que os contributos à Lei nº 8.629, de 1993, **consignados** nas proposições em apreço, na forma do *substitutivo*, marcarão um *novo* tempo de paz e segurança no campo e na cidade, de respeito às ordens pública e jurídica, de superação dos conflitos fundiários, de implementação efetiva do programa de reforma agrária do país e de fomento à produção agropecuária.

Pelo exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.373, de 2023, e seus apensos, *quais sejam* Projetos de Lei nºs 1.781, 4.387 e 4.390, todos de 2023, e 1.473, de 2024, na forma do **substitutivo**.

Sala da Comissão, em 14 de maio de 2024.

Deputada **ANA PAULA LEÃO**

Relatora



**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA,
ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

SUBSTITUTIVO AO PL Nº 1.373, DE 2023

Apensados: PL nº 1.781, de 2023; PL nº 4.387, de 2023; PL nº 4.390, de 2023; e PL nº 1.473, de 2024.

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para aprimorar o programa de reforma agrária, com o desestímulo às práticas ilícitas da invasão e do esbulho e a fixação de regras de governança e afetas ao acesso a recursos públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para aprimorar o programa de reforma agrária, com o desestímulo às práticas ilícitas da invasão e do esbulho e a fixação de regras de governança e afetas ao acesso a recursos públicos.

Art. 2º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

§ 7º Aquele que for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado ficará impedido, sem prejuízo da reparação civil e de outras medidas e sanções, e seus respectivos efeitos, inclusive de natureza penal, aplicáveis:

I – pelo prazo de dois anos, contado da cessação da conduta:

a) de participar do Programa Nacional de Reforma Agrária e, se já estiver nele cadastrado ou por ele beneficiado, será excluído, perdendo a posse sobre lote que eventualmente ocupe;



b) de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, ainda que na qualidade de beneficiário fornecedor de programas específicos de aquisição de alimentos promovidos pelo Poder Público;

c) de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, incluindo linhas de créditos que tenham subvenções econômicas, com ou sem risco para o Tesouro Nacional; e

d) de ser beneficiário de quaisquer formas de regularização fundiária e de programas de assistência social, inclusive de acesso a unidades habitacionais, promovidos pelo Poder Público, salvo de transferência direta de renda; e

II – de ser beneficiário de programas de assistência social de transferência direta de renda promovidos pelo Poder Público, até a cessação da conduta.

§ 7º-A. Aplica-se o § 7º deste artigo também àquele que for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em razão de conflitos agrários ou fundiários, sem prejuízo da reparação civil e de outras medidas e sanções, e seus respectivos efeitos, inclusive de natureza penal, aplicáveis.

§ 8º A pessoa jurídica que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão ou esbulho de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos, inclusive indiretos decorrentes de benefícios ou incentivos fiscais, bem como ficará impedida de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, na forma da alínea *b* do inciso I do § 7º deste artigo.

§ 10. É proibido o repasse de recursos públicos a movimentos não constituídos na forma da lei e não inscritos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, sendo a vedação estendida às pessoas jurídicas utilizadas como intermediárias para acesso ao erário, mesmo que atendam aos requisitos das adequadas constituição e inscrição no CNPJ.

§ 11. A invasão e o esbulho são ilícitos permanentes, sujeitando o participante direto ou indireto, inclusive pessoa jurídica, às sanções administrativas previstas nos §§ 7º e 8º deste artigo enquanto perdurar a violação possessória, ainda que o ingresso tenha ocorrido anteriormente a esta Lei, sem prejuízo da observância da extensão temporal



fixada.

§ 12. Nos casos de invasão ou de esbulho, a cessação da conduta dar-se-á com a desocupação completa do imóvel.” (NR)

“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 do Programa Nacional de Reforma Agrária e disponibilizará, em tempo real, respeitado o lapso máximo de sete dias contínuos, os dados na internet, de modo transparente e de fácil acesso ao público em geral.

.....

§ 16. Deverão ser observados os seguintes prazos máximos para emissão de titulação:

I – dez anos, no caso de provisória; e

II – cinco anos, contados da titulação provisória, no caso de definitiva.” (NR)

“Art. 18-B. Identificada a ocupação ou a exploração de área objeto de projeto de assentamento por indivíduo que não se enquadre como beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária, o ocupante será notificado para desocupação da área, no prazo máximo de trinta dias contínuos, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal.” (NR)

“Art. 19.

§ 1º O processo de seleção de que trata o **caput** deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e em outros meios de comunicação adequados e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento.

.....

§ 6º O processo de seleção de que trata o **caput** deste artigo será realizado em plataforma digital, de amplo e fácil acesso ao público, respeitados os princípios da impessoalidade, da publicidade e da transparência.

§ 7º O processo de seleção será precedido da etapa de pré-cadastramento, a ser realizado na plataforma digital de que trata o § 6º deste artigo, na qual o Incra identificará os interessados e a demanda para



projetos de assentamentos, garantidos o amplo e fácil acesso e a participação do público.

§ 8º Os processos constantes deste artigo serão integralmente realizados pelo Incra, sendo vedadas a participação direta ou indireta de movimentos ou afins e a utilização de listas fechadas de beneficiários.

§ 9º Para os efeitos deste artigo, a inscrição integra o processo de seleção.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 14 de maio de 2024.

Deputada **ANA PAULA LEÃO**

Relatora

