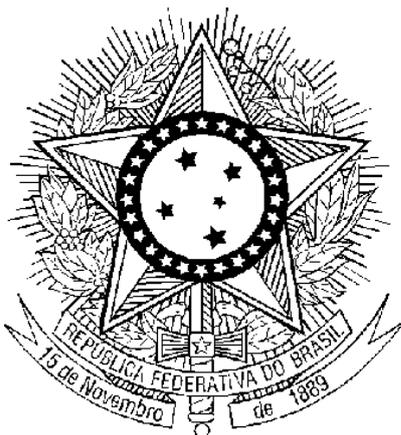


**AVULSO NÃO PUBLICADO  
INCONSTITUCIONALIDADE  
NA CCJC**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 1.398-B, DE 2007** **(Do Senado Federal)**

**PLS nº 91/2007**  
**Ofício (SF) nº 888/07**

Altera o art. 47 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre política agrícola; tendo parecer: da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela aprovação (relator: DEP. FERNANDO COELHO FILHO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. ALCEU MOREIRA).

**DESPACHO:**  
ÀS COMISSÕES DE:  
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL; E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIACÃO:**  
Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **SUMÁRIO**

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:  
– Parecer do relator  
– Parecer da Comissão

III – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** O art. 47 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 47.....

Parágrafo único. Serão considerados prioritários os investimentos públicos em infra-estrutura nos assentamentos da reforma agrária.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 21 de junho de 2007.

Senador Renan Calheiros  
Presidente do Senado Federal

<p><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b></p>
---

**LEI Nº 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991**

Dispõe sobre a política agrícola.

.....

**CAPÍTULO XII  
DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS**

Art. 47. O Poder Público deverá implantar obras que tenham como objetivo o bem-estar social de comunidades rurais, compreendendo, entre outras:

- a) barragens, açudes, perfuração de poços, diques e comportas para projetos de irrigação, retificação de cursos d'água e drenagens de áreas alagadiças;
- b) armazéns comunitários;
- c) mercados de produtor;
- d) estradas;
- e) escolas e postos de saúde rurais;
- f) energia;
- g) comunicação;
- h) saneamento básico;
- i) lazer.

**CAPÍTULO XIII  
DO CRÉDITO RURAL**

Art. 48. O crédito rural, instrumento de financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos, com os seguintes objetivos:

I - estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, sendo esta, quando realizada por produtor rural ou suas formas associativas;

II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários;

III - incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, a melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente;

IV - (vetado);

V - propiciar, através de modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais;

VI - desenvolver atividades florestais e pesqueiras.

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

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 1.398, de 2007, de autoria do nobre Senador Álvaro Dias, objetiva alterar o art. 47 da Lei nº 8.171, de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, de forma a priorizar os investimentos públicos em infraestrutura nos assentamentos de reforma agrária. E o faz nos precisos termos abaixo:

**“Art. 1º O art. 47 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:**

**Art. 47.....**

**Parágrafo único. Serão considerados prioritários os investimentos públicos em infraestrutura nos assentamentos de reforma agrária.” (NR)**

Referida proposição será apreciada por esta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e pela Comissão de Constituição e Justiça. No prazo regimental nenhuma emenda foi apresentada.

Este, o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão, conforme dispõe o art. 32, inciso I, letra "b" do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, manifestar-se, entre outros assuntos, sobre política e questões fundiárias, reforma e justiça agrárias e direito agrário.

Conforme se vê, a presente proposição, tratando de investimentos públicos em infraestrutura nos assentamentos da reforma agrária, insere-se perfeitamente na competência deste Colegiado.

Assim sendo, passamos a nos manifestar.

Sabemos todos que, nos últimos anos, tem o Poder Executivo feito grandes investimentos nos programas de reforma agrária, objetivando atender à demanda sempre crescente de trabalhadores rurais sem terra. Desapropriações são feitas, assentamentos são criados. Todavia, é público e notório que, na maioria dos casos, milhares de famílias recebem seu quinhão sem as condições ideais de habitabilidade e produtividade.

Inegável que em muitos desses assentamentos a infraestrutura é inexistente ou muito deficiente. Nessas condições, o trabalhador não consegue produzir corretamente, de forma a fazer que sua gleba cumpra sua função social e, mais grave, vive em condições extremamente precárias. Nessas condições, onde a dignidade social, direito inalienável do ser humano?

Assim, vemos como de suma importância a aprovação do Projeto de Lei nº1.398/2007, de autoria do nobre Senador Álvaro Dias, pois que determina sejam prioritários os investimentos públicos em infraestrutura nos assentamentos de reforma agrária.

Posta nestes termos a matéria, somos pela sua aprovação, conclamando meus nobres Pares a idêntico posicionamento.

Sala da Comissão, em 17 de março de 2009.

**Deputado Fernando Coelho Filho**  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 1.398/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Fernando Coelho Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Fábio Souto - Presidente, Wandenkolk Gonçalves, Luis Carlos Heinze e Nelson Meurer - Vice-Presidentes, Abelardo Lupion, Anselmo de Jesus, Antônio Andrade, Assis do Couto, Beto Faro, Celso Maldaner, Cezar Silvestri, Dagoberto, Dilceu Sperafico, Duarte Nogueira, Fernando Coelho Filho, Flávio Bezerra, Jairo Ataíde, Leandro Vilela, Leonardo Vilela, Lira Maia, Lúcio Vale, Luiz Carlos Setim, Moacir Micheletto, Moises Avelino, Moreira Mendes, Nazareno Fonteles, Odílio Balbinotti, Onyx Lorenzoni, Osvaldo Reis, Pedro Chaves, Tatico, Valdir Colatto, Vitor Penido, Waldemir Moka, Waldir Neves, Zé Gerardo, Zonta, Afonso Hamm, Airton Roveda e Ernandes Amorim.

Sala da Comissão, em 25 de março de 2009.

Deputado FÁBIO SOUTO  
Presidente

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei 1.398, de 2007, de autoria do Senado Federal, o qual altera o art. 47 da Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre política agrícola, para dispor como prioritários os investimentos públicos em infra-estrutura nos assentamentos da reforma agrária.

A redação do Projeto de Lei em comento está assim apresentada:

“Art. 1º O art. 47 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 47.....

*Parágrafo único. Serão considerados prioritários os investimentos públicos em infra-estrutura nos assentamentos da reforma agrária.” (NR)*

*Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”  
(SIC)*

Tal Projeto de Lei encontra-se enquadrado no Art. 24, II do Regimento Interno desta Casa, está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, foi

distribuído à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), para análise do mérito, e a esta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 54 do RICD.

Na CAPADR houve aprovação do Parecer favorável do Relator.

Nesta Comissão o Projeto tramita em caráter terminativo quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, nos termos do art. 54, I do RICD.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Cumprindo a atribuição outorgada por essa egrégia Comissão, vimos apresentar o nosso voto acerca da matéria, a qual, embora tenha recebido aprovação na CAPADR, *data maxima venia*, tenho que não pode prosperar.

A Constituição Federal em seu art. 5º, *caput*, diz que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza e neste diapasão aprovar um Projeto de Lei que implique em priorizar investimentos públicos em detrimento de outros contribuintes com necessidades iguais, simplesmente porque um é assentado e outro não implica em violação direta de tal princípio da igualdade expresso na Carta Magna.

Assim, não há no texto um direito fundamental difuso que possa ser interpretado como exceção à norma do princípio geral da igualdade plasmada no art. 5º, *caput*.

Muitos podem dizer que este tipo de norma trata-se de uma dita ação afirmativa, mas mesmo estas tão propaladas ações afirmativas devem respeito ao texto constitucional e a ele não podem afrontar, sendo que contrariamente, ao invés de estarem buscando as garantias dos direitos fundamentais nele previstos, estão na verdade em franca afronta a estes.

E até mesmo a criação de novos direitos fundamentais na Constituição encontra advertência dos juristas no sentido de evitar o desprestígio do instituto e a sua banalização. Nesta ótica, temos o ensinamento do Professor Ingo Wolfgang Sarlet na sua obra *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*<sup>1</sup>, como segue:

*No que diz com o reconhecimento de novos direitos fundamentais, impende apontar, a exemplo de Perez Luño, para o risco de uma degradação dos direitos fundamentais, colocando em risco o seu “status jurídico e científico”<sup>101</sup>, além do desprestígio de sua própria “fundamentalidade”<sup>102</sup>. Assim, fazem-se necessárias a observância de critérios rígidos e a máxima cautela para que seja preservada a efetiva relevância e prestígio destas reivindicações e que efetivamente correspondam a valores fundamentais consensualmente reconhecidos no âmbito de determinada sociedade ou mesmo no plano universal.*

...

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 3ª edição. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre. RS. 2003. Págs. 58 e 59.

<sup>102</sup> *Entre nós, encontramos o recente posicionamento de M. G. Ferreira Filho, Direitos Humanos Fundamentais, p. 67-8, referindo uma “inflação” de direitos fundamentais e alertando para os riscos de sua vulgarização. No mesmo sentido, a advertência de J. C. Nabais, “Algumas Reflexões Críticas sobre os Direitos Fundamentais” in: Ab vno ad omnes – 75 anos da Coimbra Editora, p. 980 e ss. referindo uma tendência para a jusfundamentalização, no âmbito de uma inflação no campo do reconhecimento de novos direitos fundamentais, também alertando para os riscos de uma banalização.*

Por outro lado, o Governo já possui previsão de investimentos e a concessão de créditos de instalação para a consolidação dos projetos de assentamentos integrantes dos programas de Reforma Agrária, conforme Leis n.º 4.504/64; 4.947/66; 8.629/93, inciso V do art. 17 e alterações.

O Programa Nacional de Reforma Agrária já contempla recursos para infra-estrutura dos assentamentos, conforme especificado na Instrução Normativa/INCRA nº 36/2004, combinado com a Instrução Normativa/INCRA nº 40/2007, as quais fixam e alteram os valores de créditos instalação, de obras de infra-estrutura e de serviços para implantação dos projetos de assentamento da reforma agrária.

Conforme observado, o ordenamento jurídico já prevê locação de recursos em quantidade suficiente para bom desempenho dos projetos de assentamentos.

Desta forma a via correta para implementação de investimentos em Assentamentos é através de programas governamentais e destinação de recursos orçamentários.

A proposta ainda fere o princípio constitucional da separação e autonomia dos Poderes, eis que interfere diretamente na esfera da discricionariedade do Poder Executivo no que tange à sua competência de organização da administração pública e aplicação de recursos orçamentários.

Assim, por todo o exposto, nos termos do artigo 32, inciso IV, alínea “a” e do artigo 129, inciso II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresento voto pela INCONSTITUCIONALIDADE, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei 1.398, de 2007, com o seu conseqüente arquivamento.

Sala da Comissão, 22 de agosto de 2013.

**Deputado Alceu Moreira**  
**Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela inconstitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.398/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Alceu Moreira, contra os votos dos Deputados Rubens Pereira Júnior, Décio Lima, Luiz Couto, Esperidião Amin, Valmir Prascidelli, Marco Tebaldi, Max Filho, Arnaldo Faria de Sá, Paulo Teixeira, Chico Alencar, Bruno Covas, Bonifácio de Andrada, Padre João, Mainha e Wadih Damous. O Deputado Max Filho apresentou Voto em Separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Arthur Lira - Presidente, Aguinaldo Ribeiro - Vice-Presidente, Alceu Moreira, Arnaldo Faria de Sá, Bonifácio de Andrada, Bruno Covas, Capitão Augusto, Chico Alencar, Covatti Filho, Cristiane Brasil, Décio Lima, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Felipe Maia, José Fogaça, Luiz Couto, Mainha, Marcelo Aro, Marco Tebaldi, Marcos Rogério, Padre João, Paulo Teixeira, Ronaldo Fonseca, Rubens Pereira Júnior, Sergio Souza, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, Carlos Marun, Célio Silveira, Delegado Éder Mauro, Delegado Waldir, Jerônimo Goergen, Max Filho, Odelmo Leão e Soraya Santos.

Sala da Comissão, em 8 de outubro de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MAX FILHO**

#### **I - RELATÓRIO**

A proposição em análise visa alterar o art. 47 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, visando tratamento prioritário aos investimentos em infraestrutura nos assentamentos da reforma agrária.

Após aprovação pelo Senado Federal, o Projeto de Lei tramita na Câmara dos Deputados, seguindo em regime conclusivo pelas comissões.

Na Comissão de mérito, neste caso, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, a proposição foi aprovada por unanimidade.

Em seguida, o Projeto de Lei foi encaminhado a esta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, que, nos termos do art. 54 do Regimento Interno desta Casa, deverá analisar sua constitucionalidade e juridicidade.

O relator da matéria votou pela inconstitucionalidade da proposição. No entanto, apesar do respeito que temos pelo ilustre deputado, passaremos a demonstrar que seu voto não condiz com a ordem constitucional pátria.

## II. VOTO

O Projeto de Lei em análise visa acrescentar um parágrafo único ao art. 47 da Lei nº 8.171, de 1991, considerando prioritários os investimentos em infraestrutura nos assentamentos da reforma agrária.

O ilustre relator apresentou voto pela inconstitucionalidade da proposição, argumentando que a mesma feriria o princípio da igualdade, mais especificamente, o *caput* do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “todos são iguais perante a lei”.

Em que pese o entendimento do estimado parlamentar, o mesmo se encontra equivocado, tanto sob o ponto de vista social, quanto sob o aspecto técnico-jurídico.

Em primeiro lugar, destacamos que não faltam normas, interpretações doutrinárias e julgados a firmar e reafirmar que o princípio constitucional da igualdade deve ser lido sob a ótica material. Em outras palavras, deve-se tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, visando a diminuição da desigualdade.

Conceder a todos um tratamento objetivamente igualitário, sem considerar as especificidades e limitações de cada um, é o mesmo que perpetuar a desigualdade e a injustiça. Não podemos retornar ao século XVIII e acreditar que uma igualdade formal nos levará à construção de uma sociedade melhor. Derrubar a Bastilha e submeter o Estado ao crivo da lei foram grandes passos, porém, é preciso avançar.

Desta feita, não se pode encontrar qualquer vício de inconstitucionalidade na proposição em análise. A Constituição Federal não proíbe o tratamento diferenciado aos que dele necessitem. Pelo contrário, o incentiva, garantindo os direitos sociais em busca de uma sociedade mais justa.

Se declararmos esse Projeto inconstitucional, estamos argumentando também pela inconstitucionalidade do Pronaf, que atende de forma específica o pequeno produtor. Inconstitucional também seriam os programas de

saúde que oferecem medicamentos para salvaguardar a vida daqueles que não possuem condições de adquiri-los.

Em síntese, o argumento pela inconstitucionalidade deste Projeto de Lei não merece qualquer respaldo técnico jurídico. Tanto é verdade que passou incólume pelo Senado Federal e recebeu um parecer pela constitucionalidade nesta Comissão, que somente não foi votado pelo término da legislatura.

Percebe-se, na verdade, que o relator discorda do mérito do Projeto de Lei, até mesmo porque passa grande parte de seu voto distante da questão constitucional e dispende a maioria das linhas escritas para rebater o mérito da norma.

Desta feita, mesmo não cabendo a esta Comissão tal análise de mérito, é preciso ressaltar sua nobreza.

Conceder prioridade de investimentos da política agrícola para melhoria da infraestrutura nos assentamentos é medida condizente com o panorama atual e irá certamente impulsionar incomensuráveis ganhos sociais e econômicos.

Mais do que dividir a terra entre cidadãos, devemos viabilizar que os assentados tenham condições de no campo produzir, permanecer e se desvencilhar do amparo estatal. Ao dividir a terra e parar por aí, estamos desperdiçando recursos e criando uma massa de propriedades improdutivas, perpetuando a miséria em parte do setor rural brasileiro.

A agricultura brasileira é sustentáculo deste país, mas poderá nos orgulhar ainda mais quando extingirmos a miséria no campo e tornarmos as pequenas propriedades cada vez mais prósperas e formadas por aqueles que querem trabalhar na terra, mas que, por falta de opção, não conseguem nela permanecer e se deslocam para as indignas favelas dos grandes centros urbanos.

Ademais, não podemos descartar a importância da agricultura familiar como um todo, responsável por produzir aproximadamente 70% dos alimentos consumidos pela população brasileira, bem como por manter grande parte da mão de obra no campo.

Essas questões de mérito, inclusive, foram consideradas pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento, que aprovou por unanimidade este Projeto de Lei, como o fez a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal.

Enfim, trata-se de matéria louvável e em plena consonância com a Constituição Federal e os fundamentos de nossa República, dentre os quais se encontra a eliminação da pobreza na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Sinteticamente, a matéria é da competência da União e não há reserva de iniciativa. Nada no texto sugerido afeta dispositivo ou princípio constitucional. Nada há que lhe vicie a juridicidade. Está bem redigida e atende ao previsto na legislação complementar sobre redação de normas legais.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 1.398, de 2007.

Sala da Comissão, em 29 de setembro de 2015.

Deputado MAX FILHO

**FIM DO DOCUMENTO**