

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.477, DE 2009

Altera o art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, e dá outras providências.

Autor: Deputado BETO FARO

Relator: Deputado MOREIRA MENDES

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre a desapropriação de imóvel rural em desconformidade com as recomendações do Zoneamento Ecológico-Econômico. Para tanto, propõe alteração no art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que disciplina os casos de desapropriação por interesse social.

A proposição está sujeita à apreciação de mérito das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que também deve se pronunciar sobre as condições de admissibilidade.

A matéria tramita em regime ordinário e segue para a apreciação do Plenário por ter recebido pareceres divergentes, conforme o art. 24, II, "g", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O prazo para apresentação de emendas transcorreu em branco.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nessa oportunidade, apreciar conclusivamente o mérito e aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da presente proposição (art. 24, II; art. 32, IV, a; e art. 54, I, do RICD).

O PL 6732/13 se encaixa na competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito agrário (art. 22, I, da Constituição da República), e na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, e proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da CF).

É legítima a iniciativa de propositura do projeto de lei por membro do Congresso Nacional (art. 61, *caput*, da CF), que tramita em conformidade com as regras aplicáveis de processo legislativo (art. 58, e art. 59, III, da CF).

A norma proposta guarda coerência com o ordenamento jurídico brasileiro, e tramita em conformidade com os dispositivos regimentais aplicáveis, de modo que o PL 6477/09 atende os requisitos formais de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

A técnica legislativa merece reparos, por conflito com as normas de regência. A ementa do PL 6477/09 somente indica a alteração da Lei 4132/1969, sem mencionar que o objetivo da lei é permitir a desapropriação de imóvel que desatenda o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – o que fere o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A redação proposta para o inciso IX do art. 2º da Lei 4132/1962 contém erros de ortografia e de gramática, em afronta ao art. 11 da LC 95/1998, segundo o qual as disposições normativas “*serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica*”.

Seguindo-se a regra gramatical de que os adjetivos compostos são flexionados no segundo elemento no plural, ao invés de “Zoneamentos Ecológico-Econômico” a expressão correta seria “Zoneamentos Ecológico-Econômicos”. E não cabe a vírgula antes da expressão “em vigor” que complementa o sentido da frase.

Quanto ao mérito, verifica-se que o PL 6732/14 tem por objetivo incluir, como passível de desapropriação por interesse social, o imóvel rural com exploração agropecuária em desacordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Um problema de técnica legislativa já relacionado ao mérito do PL 6477/09 é a inclusão do inciso IX ao rol positivo do art. 2º da Lei nº 4.132/1962, que indica como deve ser aproveitado o bem expropriado, e não o que deve ser desapropriado. Destoa, portanto, da legislação que se pretende alterar, o teor do novo dispositivo. Senão vejamos como ficaria a nova redação do art. 2º da Lei nº 4.132/1962:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

IX - os imóveis rurais com exploração agropecuária em desacordo com as recomendações dos respectivos Zoneamentos Ecológico-Econômico, em vigor. [Grifado]

De fato, o PL 6477/09 está em total dissintonia com a lei que pretende alterar. O art. 1º da Lei nº 4.132/1962 dispõe que a *“desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social”*, conforme determinava o art. 147 da Carta de 1946. Os demais dispositivos da Lei nº 4.132/1962, inclusive o art. 2º, já mencionado, tratam de definir o que vem a ser interesse social para fins de desapropriação e de seu processo.

As questões de direito foram amplamente discutidas nas Comissões que já tiveram oportunidade de se manifestar sobre o mérito da matéria. A CMADS concluiu pela aprovação do PL 6477/09, enquanto a CAPADR decidiu por sua rejeição.

O parecer vencedor na CMADS, da lavra do Deputado Sarney Filho, aprovou o PL 6477/09 em 28 de março de 2012 *“por se traduzir em mais uma ferramenta, tanto em termos do cumprimento e da valorização do Zoneamento Ecológico e Econômico como, por consequência, em termos da efetiva proteção ambiental”*.

Vencido, o Relator na CMADS, o então Deputado Valdir Colatto advertiu que a *“desapropriação é uma medida extrema”*. Por tal razão, a desapropriação *“só se justifica em situações igualmente extremas, como o uso predatório da propriedade, de forma contínua e reiterada”*. Nesse sentido, a *“desconformidade com o ZEE não caracteriza”* por si só *“uma situação de uso predatório da propriedade rural”*.

Essa foi, aliás, a base para a decisão unânime da CAPADR, em 19 de setembro de 2012, pela rejeição do PL 6477/09, considerando que *“estar em desacordo com as recomendações do ZEE não significa promover o uso inadequado de recursos naturais, tampouco promover a destruição do meio ambiente”*. Para tais casos, concluiu a CAPADR, *“a Carta Magna e a legislação ordinária já ofertam instrumentos para a ação do Poder Público”*.

O ZEE, também chamado Zoneamento Ambiental, é instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme o art. 9, II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentado pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002.

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes da federação no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente (art. 23 da Constituição), estabelece que à União compete a elaboração do ZEE de âmbito nacional e regional; aos Estados cabe a elaboração do ZEE de âmbito estadual; e aos Municípios compete a elaboração do plano diretor, observando os ZEEs existentes nas demais esferas. O Distrito Federal reúne as competências estaduais e municipais.

A nova Lei Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) estabelece um prazo de cinco anos (art. 13, § 2º) para que todos os Estados e o Distrito Federal elaborem e aprovem seus ZEEs, segundo metodologia unificada estabelecida em norma federal.

A Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE), criada por Decreto de 28 de dezembro de 2001, é a instância política responsável por planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de ZEE no Brasil.

A mesma Lei Florestal (Lei nº 12.651/12) criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.

Parte do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), o CAR se constitui em base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.

Desde a edição da LC 140/11, o Brasil passa a contar com três níveis de ZEE – nacional, regional, e estadual/distrital – que instruirão os planos diretores dos Municípios e do Distrito Federal, em obediência ao princípio da competência legislativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para dispor sobre proteção das paisagens naturais notáveis, proteção do meio ambiente, combate à poluição em qualquer de suas formas e preservação das florestas, da fauna e da flora.

Assim, cumpre indagar a qual ZEE se refere o PL 6477/09? Ao nacional, ao regional, ao estadual ou distrital, ou ao ordenamento municipal? Essa só questão já expõe a fragilidade da proposta, que pretende fundamentar a aplicação de uma pena tão grave como a desapropriação para simples não-conformidade regulatória, como o desatendimento ao ZEE.

É importante considerar que o PL 6477/09 pretende punir com uma medida extrema como a desapropriação o proprietário de imóvel rural que não atenda às recomendações do Zoneamento Ecológico-Econômico. Ora, uma recomendação jamais terá a potência pretendida pelo PL 6477/09. A desapropriação, por ferir o direito de propriedade garantido constitucionalmente, somente terá efeito se em estreita consonância com a Constituição e com a legislação pertinente.

Vale trazer à discussão os dispositivos constitucionais que regulam o instituto da desapropriação de imóvel rural, de modo a que transpareça a desproporcionalidade do conteúdo do PL 6477/09. A Constituição dispõe que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV).

O art. 186 da Constituição define que a função social se cumpre quando a propriedade rural atende, simultaneamente, aos requisitos de aproveitamento racional e adequado, e utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Ao tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, a Constituição diz que cabe à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização.

A Constituição estabelece serem insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; e a propriedade produtiva (art. 185).

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, regula os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Para tanto, estabelece, em seu art. 9º, que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, os seguintes requisitos: (I) aproveitamento racional e

adequado; (II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Há dúvidas sobre se a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, sobre desapropriação por interesse social, teria sido recepcionada pela Constituição de 1988, especialmente depois de editadas as normas dispendo sobre desapropriação por interesse público.

Ainda que se admita não ter caducado aquela norma que de fato dialoga com a Carta de 1946, deve-se ter em consideração que o art. 2º, VII, já prevê que é possível a desapropriação para a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

Em face das insuperáveis barreiras identificadas, o projeto de lei em análise não reúne os requisitos para inovar a ordem jurídica. Em primeiro lugar, porque já estão em vigor normas constitucionais e federais que prestigiam a proteção ambiental como um valor a ser considerado para os fins de definição da função social da propriedade.

Em segundo lugar, porque o Zoneamento Ecológico-Econômico, como instrumento de política ambiental, não pode se prestar para os fins de desapropriação da propriedade rural, especialmente levando-se em conta os aperfeiçoamentos e as atualizações legais sobre o tema trazidas pela LC 140/11, e pela nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/12).

Por todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.477, de 2009, e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado MOREIRA MENDES
Relator