

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 3.142, DE 2004

Assegura à mulher, na condição de chefe de família, o direito de aquisição de terras públicas.

**Autora:** Deputada LAURA CARNEIRO

**Relator:** Deputado CELSO RUSSOMANNO

### I - RELATÓRIO

1. O presente projeto de lei tem por objetivo garantir à **mulher, na condição de chefe de família**, o direito de aquisição de terras públicas, oriundas de processo de **desapropriação** ou de **ações discriminatórias** (art. 1º).

Quanto ao **parágrafo único**, assegura a participação igualitária da **mulher** na composição das **comissões agrárias** responsáveis pela instrução e encaminhamento dos pedidos de aquisição e desapropriação de terras, pelo processo de seleção dos beneficiários e pelo acompanhamento e avaliação da implementação dos Planos Regionais de Reforma Agrária.

2. Em **justificação**, esclarece a autora da proposição que na legislatura passada foi apresentado pela Deputada FÁTIMA PELAES o **PL nº 336, de 1995**, afinal arquivado, que, por sua importância e atualidade, foi reapresentado.

3. Diz a autora do presente PL:

*“Atendendo a preceito constitucionais (art. 189, parágrafo único), a proposta assegura à mulher, na condição de chefe de família, o direito de aquisição de terras nos programas de reforma agrária e garante a sua participação nas comissões agrárias responsáveis pela instrução e encaminhamento dos pedidos de aquisição e desapropriação.*”



F839E4E800

*Se examinarmos a composição da população economicamente ativa (PEA), verificamos que a participação da mulher tem crescido significativamente em 1940, a economia nacional empregada 9,5 milhões de pessoas, desse total, 15,3% eram mulheres. Em 1960, este percentual já era de 17,9% elevando-se para 27,4% em 1980 e 32,3% em 1982.*

*Dados do IBGE revelam um aumento substancial da participação feminina no total da PEA. Se examinarmos as taxas medidas geométricas do PEA, verificamos que a participação feminina cresceu 4,22% no período e 6,92% no decênio 1970/80.*

*Durante muito tempo à mulher no meio rural coube tão-somente, o exercício do trabalho doméstico, o trabalho, não pago. Hoje, a situação começa a ser invertida. A introdução maciça de mulheres no processo produtivo está levando, inclusive, a nova formulação do conceito de organização familiar, a novos padrões ocupacionais.*

*Amplo programa de reestruturação fundiária tem um significado muito importante no desenvolvimento nacional, não podendo, ser uma tarefa exclusiva do aparelho de estado. É imprescindível a participação direta dos beneficiários do processo e, em especial da mulher trabalhadora. A garantia de sua participação na formulação da política, na implementação, acompanhamento e avaliação dos plenos e programas e condição necessária para o êxito do empreendimento.*

*A participação nesses programas de reforma agrária não tem outro objetivo senão permitir o exercício da cidadania pela mulher trabalhadora no meio rural. Ela que já participa efetivamente do processo produtivo, requer espaço para, também, participar das decisões que envolvem o seu destino.”*

**4. A COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA** aprovou, por unanimidade, o PL, nos moldes do parecer da Relatora, Deputada CELCITA PINHEIRO, do qual se colhe:

*“A Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso I, garante que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. O artigo 226, § 5º, por sua vez, assevera que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”. Finalmente, o artigo 189, parágrafo único, no tocante aos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, dispõe que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.”*

**5. A COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL** também aprovou, por unanimidade, o PL, segundo parecer da Relatora, Deputada KÁTIA ABREU, do qual se transcreve:

*“... Também, garante-lhes o direito: à participação igualitária nas Comissões Agrárias, órgão competente para instruir e encaminhar os pedidos de aquisição e de desapropriação de terras; de manifestar-se sobre a lista de candidatos selecionados para a adjudicação de lotes; de oferecer sugestões na elaboração e execução da reforma agrária; e, finalmente, de acompanhar, até a sua implantação, os programas de*



reforma agrária nas áreas escolhidas.

O Projeto é justificado, pela Autora, não só pela disposição do parágrafo único do **art. 189**, da Constituição Federal, mas também pela crescente participação da mulher na composição da população economicamente ativa nacional, levando, inclusive, a uma nova formulação do conceito de organização familiar. Seu objetivo primordial é o de permitir o exercício da cidadania pela mulher trabalhadora no meio rural, garantindo sua participação no processo produtivo e nas decisões que envolvem seu destino.

.....  
 Na mesma esteira do princípio constitucional expresso no **art. 5º**, inciso I, da Constituição Federal, que garante a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações, o **parágrafo único do art. 189**, também estabelece uma igualdade de direitos entre o homem e a mulher no tocante à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, dispondo que "o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei".

O padrão secular encontrado no meio rural brasileiro revela uma situação de desigualdade social marcada pela subordinação e pela negação das mulheres enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural. Fato que se expressa num número maior de mulheres entre os mais pobres do campo e numa participação expressiva nas ocupações não remuneradas do setor agropecuário. Mesmo reconhecendo-se que cada vez é maior a presença das mulheres enquanto demandantes da reforma agrária, na verdade ainda é pequeno o número de mulheres atendidas diretamente pelo Programa.

Assumindo que cabe ao Estado encontrar os meios para superar essa situação, o Projeto de Lei nº 3.142, de 2004, que assegura à mulher, chefe de família, o direito de aquisição de terras públicas e de participação igualitária na composição das Comissões Agrárias, previstas nos arts. 37 e 42 da Lei nº 4.504/64, é extremamente conveniente e meritório, representando mais um passo em direção à consolidação da igualdade entre os gêneros em nossa sociedade."

Nesta Comissão, esgotado o prazo regimental, nenhuma emenda foi oferecida à proposição.

## II - VOTO DO RELATOR

1. É da competência da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA a análise dos "aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental** e de **técnica legislativa de projetos**, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões" (**art. 32**, inciso **IV**, alínea **a**, do Regimento Interno).



F839E4E800

2. Nos exames precedentes da matéria, pretendeu-se que o PL em cotejo representasse a disciplina do que define o **art. 189** da Constituição Federal, inserido ao Capítulo III (Da Ordem Econômica e Financeira), artigo esse do seguinte teor:

*"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.*

***Parágrafo único.** O título de domínio e concessão de uso serão conferidos **ao homem ou à mulher**, ou a ambos, **independentemente do estado civil**, nos termos e condições previstos em lei."*

Assim também preceitua o **§ 1º do art. 183**:

*"Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

***§ 1º** O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos **ao homem ou à mulher**, ou a ambos, independentemente do estado civil.*

....."

3. O PL, entretanto, garante à **mulher** "o direito de aquisição de terras públicas **oriundas de processo desapropriatório** ou de **ações discriminatórias**", estabelecendo, porém, uma condicionante, a de que a mulher seja **cabeça de casal** ou **chefe de família**.

4. Sabe-se que o princípio basilar da atual Constituição é a **isonomia**, plantado no seu texto desde o **preâmbulo** e consagrado no *caput* do **art. 5º**, que inaugura o Capítulo I (DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS E COLETIVOS), do Título II (DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS), e se projeta em várias outras disposições, como se vê, aliás, no inciso **I** do referido **art. 5º**:

*"Art. 5º TODOS SÃO IGUAIS PERANTE A LEI, SEM DISTINÇÃO DE QUALQUER NATUREZA, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à IGUALDADE, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

***I - HOMENS E MULHERES SÃO IGUAIS EM DIREITOS E OBRIGAÇÕES**, nos termos desta Constituição;*

....."



Além disso, outra projeção do princípio isonômico está insculpido na Capítulo VII, do Título VIII (DA ORDEM SOCIAL), que cuida, dentre outros assuntos, da **família**, como consta de sua denominação. Assim, o **§ 5º do art. 226**, determina:

**"Art. 226** .....  
**§ 5º** Os **direitos e deveres** referentes à sociedade conjugal serão exercidos **igualmente pelo homem e pela mulher**.  
 ....."

**5. PAULO DOURADO DE GUSMÃO**, em seu DICIONÁRIO DE DIREITO DE FAMÍLIA, Forense, 1985, às páginas 566 já observava que:

*"A família é um grupo social igualitário, em que não existe a supremacia do marido e do pai, em que há direitos e deveres iguais, em que a mulher está igualada ao marido, e em que a autoridade paterna constitui função social, defende e satisfaz os interesses do filho menor, critério de que se serve o juiz para apreciar a ação dos pais."*

**6.** O singelo texto incorporado na Constituição Federal, no **§ 5º do art. 226**, mudou, na realidade, sensivelmente a face do direito de família, em especial no que concerne à função exercida pela mulher.

O insigne **SÍLVIO MEIRA**, prefaciando o livro da Desembargadora do Estado do Rio de Janeiro, DRA. AUREA PIMENTEL PEREIRA, A NOVA CONSTITUIÇÃO E O DIREITO DE FAMÍLIA, Editora Renovar, RJ, 1991, advertiu:

*"A **chefia da sociedade conjugal - vexata quaestio** - antes concentrada nas mãos do marido, **se distribui entre o marido e a mulher**. Em caso de divergência caberá ao Poder Judiciário dirimir qualquer contenda.*

*O mesmo pode dizer-se do pátrio poder, que, pelo art. 380 do CC é exercido pelo marido com a colaboração da mulher, passará a ser exercido por ambos os cônjuges e em caso de divergência, caberá ao juiz a solução.*

*Ainda na mesma linha de pensamento a administração dos bens dos filhos caberá por igual aos pais."*

**7.** A norma constitucional retrotranscrita fez ruir a regra do Código Civil anterior contida no **art. 233**, segundo a qual "**o marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher**" e, parcialmente, a estampada no **art. 251**, também do Código anterior que se copia abaixo, na íntegra:



**"Art. 251.** À mulher compete a direção e administração do casal, quando o marido:

*I - estiver em lugar remoto, ou não sabido;*

*II - estiver em cárcere por mais de 2 (dois) anos;*

*III - for judicialmente declarado interdito.*

**Parágrafo único.** Nestes casos, cabe à mulher:

*I - administrar os bens comuns;*

*II - dispor dos particulares e alienar os móveis comuns e os do marido;*

*III - administrar os do marido;*

*IV - alienar os imóveis comuns e os do marido mediante autorização especial do juiz."*

**SÍLVIO RODRIGUES**, no 6º volume de seu DIREITO CIVIL, Editora Saraiva, 18ª edição, 1993, comentando esse artigo, escreveu em nota de rodapé, às páginas 163:

*"Como vimos, com a promulgação do § 5º do art. 226, da Constituição, atribuída igualdade de direitos ao homem e à mulher na sociedade conjugal, a chefia desta, que era exercida pelo marido, passa a ser exercida conjuntamente por ambos os cônjuges. Este capítulo continua válido, no sentido de que, nas hipóteses contempladas no art. 251 do Código Civil, a mulher passa a exercer com exclusividade, a chefia da sociedade conjugal. O que foi dito a respeito da mulher vale, igualmente, para o marido pobre."*

Já **CRETELLA JR.**, comentando o § 5º do art. 226 da Constituição Federal, no vol. VIII dos seus COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1988, 2ª ed., 1993, Forense Universitária, págs. 4530, foi enfático:

*"407. Exercício dos direitos e deveres da sociedade conjugal*

*Não existe mais o "cabeça do casal". Nivelada a mulher ao homem, ambos são titulares legítimos para o exercício dos direitos, como também dos deveres, inerentes à sociedade conjugal."*

Lê-se, também, em **ARNOLDO WALD**, no CURSO DE DIREITO CIVIL BRASILEIRO, 4º volume (DIREITO DE FAMÍLIA), Editora Revista dos Tribunais, 9ª edição, 1992, págs. 77:

*"O texto da vigente Constituição não deixa mais dúvida de que ficou abolida a figura do chefe da sociedade conjugal. Não mais se concede ao marido qualquer privilégio e as decisões que interessam à família deverão ser tomadas por ambos os cônjuges (art. 226, § 5º, da CF). Revogados, em conseqüência, todos os dispositivos do Código Civil que concediam prerrogativas ao marido. As divergências, de qualquer natureza, deverão ser solucionadas em juízo."*

**8.** A respeito do § 1º do art. 183 da Constituição Federal, **J. CRETELLA JR.**, *opus cit*, págs. 4224, assim se pronunciou:



*"Confere-se o título de domínio ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, porque o legislador constituinte teve, em mente, a união de fato entre os posseiros, caso em que, em nome de ambos, será expedido o título."*

No mesmo sentido são os adminículos de **CELSO RIBEIRO BASTOS**, às páginas 237 dos seus **COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL**, 7º volume, Editora Saraiva, 1990:

*"2. O outro ponto versado diz respeito à determinação daquele a quem será conferido o título.*

*Num primeiro momento, o preceito diz o óbvio: que o título será outorgado ao homem ou à mulher. É lógico que se for um ou outro o prescribente, em seu nome será deferida a titulação. O que o preceito parece ter querido resolver é aquela hipótese em que o homem e a mulher, ainda que não unidos legalmente, implementam as condições aquisitivas. Neste caso em nome de ambos será lavrado o título, 'independentemente do estado civil', como diz a Constituição."*

E às páginas 331/332, tece comentários sobre o **parágrafo único do art. 189**:

*O preceito sob comento começa por afirmar que o título de domínio e a concessão de uso sejam conferidos ao homem ou à mulher ou a ambos.*

*Isto significa que, embora sejam casados o homem e a mulher, o título pode ser conferido a apenas um dos cônjuges, que não se comunica ao outro durante o prazo de dez anos, independentemente do regime de bens do casal, por força da **cláusula de inegociabilidade**. Da mesma forma se se tratar de homem e mulher que vivam em concubinato. O que deve ficar claro é que se o Poder Público pretender beneficiar a ambos, sejam eles legalmente casados ou não, no título deverá constar o nome de um e de outro.*

*Contudo, tal proceder depende de lei que venha a ditar os termos e condições sob os quais o estado civil poderá ser ignorado, nisto se diferenciando de análogo preceito constante do § 1º do art. 183. Este último é auto-executável, enquanto aquele que ora comentamos depende de uma legislação integradora sem a qual ele resta inoperante.*

*Em remate convém frisar que o espírito do preceito repousa na preocupação de proteger o instituto da reforma agrária, impedindo que a titulação distribuída pelo Estado venha a sofrer as interferências resultantes dos diversos regimes de bens existentes no casamento que podem pôr em perigo a responsabilização manifesta de quem recebe o benefício, inclusive para efeitos de possível perda da concessão ou da nulidade dos atos alienatórios<sup>1</sup>.*

.....

Nota de rodapé:

*"1. Sobre os não casados assim se manifesta Tupinambá (Miguel Castro do Nascimento):*

*"Quando ambos não forem casados entre si, nada impede o título de domínio em conjunto, que importará em condomínio na terra, ou a*



*concessão de uso de duplo concessionário. É situação condominial e/ou compossessória. A Constituição não fecha os olhos para as situações de casamento de fato. Ao contrário, diz o artigo 226, § 3º da Carta de 1988, que 'para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento'. É a elevação social do concubinato e o desfazimento da falsa moral" (A ordem econômica e financeira e a nova Constituição, Aide, 1989, p. 155)."*

**PINTO FERREIRA** expende considerações semelhantes em seus **COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**, 6º vol., Editora Saraiva, 1994, às páginas 452 e 518, respectivamente sobre o **§ 1º do art. 183** e sobre o **parágrafo único do art. 189**:

*"Tanto o título de domínio como a concessão de uso serão outorgados ao homem ou à mulher. Qualquer um deles, embora não unidos legalmente, consegue as condições aquisitivas. Em nome deles será lavrado o título, independentemente do estado civil.*

*Como está bem claro no texto constitucional, tais prerrogativas serão conferidas ao homem ou à mulher, ou a ambos, sem proibição por causa do estado civil." (pág. 452)*

*.....*  
*A Constituição assegura a titularidade de domínio ou a concessão de uso sem distinção de sexo, tanto ao homem como à mulher.*

*Reconhece ainda a união de fato daqueles que convivem, mesmo que não sejam casados, para a conquista de tal direito." (pág. 518)*

**9.** De tudo o que se expôs e das lições colhidas, constata-se que o art. 1º do PL alberga inconstitucionalidade, eis que não há como considerar o homem ou a mulher, isoladamente como **cabeça de casal** ou **chefe de família**, frente ao que dispõe o **§ 5º do art. 226** da Constituição Federal, uma vez que essas funções hão de ser exercidas, conjuntamente, em face da igualdade de direitos e deveres por ele enfatizada.

A manutenção da redação oferecida implicaria numa leitura equivocada do mandamento constitucional isonômico, vindo com essa interpretação legislativa, ao contrário de ajudar o seu esclarecimento, a prejudicar o descobrimento de sua verdadeira *ratio*.

Sob outro enfoque, contemplar a lei apenas a **mulher**, também é cometer vício de inconstitucionalidade, ante a isonomia tão decantada.



**10.** Quanto ao parágrafo único, merece ser aproveitado e transformado em lei, para o que se reveste o texto com nova redação, conforme Substitutivo anexo, dentro de melhor técnica legislativa.

Isto posto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.142 de 2004, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

Deputado CELSO RUSSOMANNO  
Relator



F839E4E800

ArquivoTempV.doc **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE  
CIDADANIA**

**PROJETO DE LEI Nº 3142, DE 2004  
SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Altera o art. 42 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que “dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências” para assegurar, em § 2º, participação igualitária das mulheres nas Comissões Agrárias.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica acrescido ao art. 42 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o seguinte § 2º:

*"Art. 42. ....*

*§ 1º .....*

*§ 2º Cada Comissão Agrária, responsável pela instrução e encaminhamento dos pedidos de aquisição e desapropriação de terras, pelo processo de seleção dos beneficiários e pelo acompanhamento e avaliação da implementação dos Planos e Programas de Reforma Agrária, será composta observando paridade entre homens e mulheres, por categorias e entidades representadas."*

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



F839E4E800

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

Deputado CELSO RUSSOMANNO  
Relator

ArquivoTempV.doc



F839E4E800