

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI N.º 5.459, DE 2009**

**(PLS N.º 482, DE 2007 NA ORIGEM)**

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III do Título VII da Constituição federal.

**Autor: SENADO FEDERAL**

**Relator: DEPUTADO CLÁUDIO PUTY**

### **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei que ora analisamos teve origem no Senado Federal. Em seu formato original, a proposição estabelece o pagamento em dinheiro, e não em títulos da dívida agrária, como está fixado na legislação vigente, nas operações de compra e venda de imóveis rurais pela União para implantação de projetos de reforma agrária.

Para tanto, a propositura aprovada no Senado Federal desmembrou em dois dispositivos o conteúdo atual do § 4º do art. 5º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, na redação que lhe foi dada pela Medida Provisória n.º 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, mantendo parte da matéria no citado parágrafo e introduzindo no novo § 7º do artigo acima a novidade no que concerne a pagamentos em dinheiro nos casos das compras e vendas de propriedades para fins de reforma agrária.

Para facilitar o entendimento das mudanças propostas no Senado, reproduzimos inicialmente o que estabelece o § 4º do art. 5º da Lei nº 8.629, de 1993:

“Art. 5º

.....

§ 4º *No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições: (Medida Provisória n.º 2.183-56, de 2001)*

*I - móveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos;*

*II - imóveis com área superior a três mil hectares:*

*a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos;*

*b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos;*

*c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e*

*d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos.”*

A partir do enunciado acima, a proposição do Senado Federal manteve uma parte do que constava do § 4º do art. 5º da Lei nº 8.629, de 1993, mas introduziu os §§ 7º e 8º, nos seguintes termos:

“Art. 5º

**§ 4º No caso de aquisição decorrente de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:**

.....

**“§ 7º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o pagamento da terra nua e das benfeitorias deverá ser realizado em dinheiro, independentemente do imóvel se situar em região onde comprovadamente não haja propriedade passível de desapropriação por interesse social.**

**§ 8º A formalização da proposta de aquisição por compra e venda dos imóveis rurais previstas no § 7º é condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários necessários à realização da transação.”**

A matéria foi modificada substancialmente por meio de Substitutivo aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), sugerido pelo ilustre Deputado Lira Maia, na condição de relator.

O Substitutivo aprovado na CAPADR deu nova redação aos §§ 4º e 5º do art. 5º da Lei nº 8.629, estendendo o pagamento em dinheiro para as duas situações que constavam no texto original, condicionado, no entanto, à existência de recursos orçamentários, eliminando assim o emprego dos Títulos da Dívida Agrária – TDA nos dois casos, conforme vemos abaixo:

“Art. 5º

**§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa**

**indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento da terra nua e das benfeitorias deverá ser realizado em dinheiro, independentemente do imóvel se situar em região onde comprovadamente não haja propriedade passível de desapropriação por interesse social.**

**§ 5º A formalização da proposta de aquisição por compra e venda dos imóveis rurais previstas no § 4º é condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários necessários à realização da transação.”**

Não só isto, o Substitutivo aprovado na CAPADR faz também uma mudança na redação do art. 13 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. O dispositivo em vigor diz o seguinte:

“Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.”

O art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993, nos termos do Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 5.459/09, aprovado na CAPADR, estabelece:

**“Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária, ressalvadas as áreas com ocupações passíveis de regularização fundiária com base na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e demais legislações vigentes.” (NR)**

No prazo regimental nenhuma emenda foi apresentada nesta Comissão.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe, a esta Comissão, apreciar preliminarmente esta proposta quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com o orçamento anual, e outras normas pertinentes à receita e à despesa públicas.

A matéria tratada no Projeto de Lei n.º 5.459, de 2009, bem como no Substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, contem elementos que podem repercutir mais à frente no patrimônio público, como veremos.

O que deve ser analisado, especificamente, é a proposta, tanto da proposição original como do substitutivo acima referido, de alterar a redação do § 4º do art. 5º da Lei n.º 8.629, de 1993, para permitir o pagamento integral do imóvel desapropriado com dinheiro, ao invés do emprego nesses casos dos Títulos da Dívida Agrária. Como sabemos, a aquisição que atualmente é feita mediante pagamento em TDAs para a terra nua, resgatáveis em prazos de cinco a 15 quinze anos, dependendo do tamanho da área, e em dinheiro para pagamento das benfeitorias, passaria ser feita, obrigatoriamente, mediante pagamento em dinheiro, independentemente do imóvel se situar em região onde comprovadamente não haja propriedade passível de desapropriação por interesse social.

Do ponto de vista contábil, essa mudança significa substituir o pagamento de uma despesa primária – do Grupo de Despesa Inversões Financeiras –, realizado com recursos da Fonte 164 – “Títulos da Dívida Agrária”, por outras fontes de recursos mais líquidas, tais como Fonte 100 – “Recursos Ordinários do Tesouro Nacional”, Fonte 250 – “Recursos Próprios Não-Financeiros”, Fonte 176 – “Outras Contribuições Sociais”, entre outras.

Ou seja, como o mesmo indicador de resultado primário é mantido essa substituição de fontes não provoca impacto sobre as metas fiscais de cada ano. Não se trata, portanto, de uma inadequação orçamentária, a nosso ver.

Corre-se o risco de uma concentração de pagamento de imóveis rurais num único exercício, com ônus excessivos para o caixa do

Tesouro Nacional. Entretanto, não se trata formalmente de caso de inadequação orçamentária e financeira uma vez que o pagamento decorrente da desapropriação deve ser acomodado dentro da “disponibilidade de recursos orçamentários necessários à realização da transação”, nos termos das alterações propostas tanto pelo Senado Federal (novo § 8º do art. 5º da Lei n.º 8.629, de 1993) como pelo substitutivo da CAPADR (novo § 5º do art. 5º da Lei nº 8.629/1993).

Do ponto de vista do mérito, a medida em tela é defendida com a alegação de que os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) são pouco atrativos quando se trata da aquisição de imóveis rurais produtivos, mediante a compra direta pela União, uma vez que o proprietário cujo imóvel não está sujeito à desapropriação prefere o recebimento do valor da terra nua à vista ao resgate dos títulos governamentais no médio prazo. Segundo os defensores da medida, para agravar a situação, em vários Estados da Federação são escassas as propriedades que preenchem os requisitos constitucionais para desapropriação, apesar de existir um mercado de terras e, simultaneamente, ocorrerem conflitos agrários. Nesse contexto, há proprietários que ofertam suas terras, no entanto, o INCRA não pode pagar em dinheiro, por força de óbices legais.

Assim, os autores das proposições entendem que a inclusão da forma de pagamento em dinheiro poderia facilitar a aquisição de imóveis não passíveis de desapropriação por interesse social, para sua utilização na reforma agrária, pois o vendedor não ficaria submetido à longa espera para o recebimento do valor da terra nua de seu imóvel e nem ficaria sujeito ao grande deságio incidente sobre TDAs, quando negociado no mercado secundário de valores.

Na verdade, parece que estamos diante um aparente paradoxo: ao mesmo tempo em que a proposição original e o substitutivo aqui mencionado alteram a legislação para facilitar, segundo seus autores, a negociação de terras para a implantação de projetos de reforma agrária, substituindo a forma de pagamento das aquisições para lhe dar maior liquidez e atratividade, submete esse mesmo pagamento à efetiva disponibilidade de recursos financeiros, em meio a uma natural concorrência com outras demandas de igual relevo social e econômico, num contexto de severas restrições fiscais imposto pela adoção permanente das políticas de

contingenciamento do orçamento a que são submetidas todas as áreas de governo, inclusive o INCRA, em cada exercício financeiro.

De outra parte, não devemos perder de vista que o art. 184 da Constituição Federal diz que compete 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 em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do seu valor real.

Assim a inclusão da forma de pagamento em dinheiro nessas situações, se, por um lado, poderia facilitar a aquisição de imóveis não passíveis de desapropriação por interesse social, para sua utilização na reforma agrária, pelos motivos assinalados, por outro, estaríamos introduzindo um elemento novo (um ruído) no mercado de terras rurais, sob a responsabilidade do Poder Público, que poderia levar ao encarecimento dos preços praticados neste mercado, com prejuízos para o próprio Erário, que adquiriria terras cada vez mais caras, e também para os demais investidores na compra de terras para produção agrícola, com evidentes prejuízos para a rentabilidade de seus negócios, em um ambiente conhecido pelas incertezas de toda ordem.

A mudança nos atuais critérios de pagamento das terras nuas para fins de implantação dos projetos de reforma agrária na forma pretendida pelas proposições acima reportadas acaba dificultando ainda mais o governo de controlar de maneira efetiva todas as operações, em todo o território nacional, ainda mais porque cada aquisição tende a envolver soma considerável a ser paga à vista, abrindo espaços maiores para a prática de favorecimentos nos acordos entre vendedores e os responsáveis pela aquisição, gerando prejuízos imprevisíveis para o Erário.

Por último, e não menos relevante, a adoção da medida proposta pelo projeto de lei do Senado Federal, endossada pelo Substitutivo aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, provocará uma migração de recursos orçamentários das atividades de apoio aos assentamentos rurais associados aos projetos de reforma agrária em todo o País para emprego na aquisição de terras, muitas delas em regiões onde seu preço já é dos mais elevados. Não nos parece acertada tal escolha.

Em resumo, pelo que vimos, se aprovadas nesta Comissão as proposições ora analisadas, tanto em sua versão mais moderada (Senado Federal), como em sua forma mais radical (Substitutivo da CAPADR), corre-se também o risco de se alterar o equilíbrio financeiro intertemporal do programa de reforma agrária, com impactos imprevisíveis nas contas públicas a médio e longo prazo.

Diante do exposto, se somos pela adequação orçamentária das proposições em tela, no mérito, votamos, no entanto, pela rejeição do Projeto de Lei n.º 5.459, de 2009, bem como do Substitutivo que lhe foi oferecido na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2012.

**Deputado CLÁUDIO PUTY**  
**Relator**