

## **COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL**

### **PROJETO DE LEI Nº PL 5.487, DE 2001**

**(Apensos os PLs nº 2.041/96, 2.042/96, 2.112/96, 2.284/96, 4.658/98, 620/99 e o 4.857/01)**

Acrescenta parágrafos ao artigo segundo da 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, Título VII, da Constituição Federal.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Luis Carlos Heinze

### **I - RELATÓRIO**

A proposição em epígrafe, **PL nº 5.487/01**, do Senado Federal, busca a expropriação de glebas terras onde forem encontradas culturas de plantas psicotrópicas e a desapropriação de glebas de terras onde for constatada a existência de trabalho escravo. O PL também determina que as indenizações decorrentes de desapropriação determinadas pela presença de trabalho escravo ou de crime contra o meio ambiente ficarão retidas até o pagamento final de multas, perdas e danos, custos sociais, econômicos, ambientais, custas judiciais e outros encargos.

O **PL nº 2041/96**, de autoria do deputado Jaime Martins, busca alterar o art. 2º da Lei nº 8.629/93 - Lei Agrária -, a fim de proteger os imóveis rurais dos esbulhos e turbações promovidos pelos movimentos sociais de pressão pela reforma agrária.

Com esse escopo, a proposição acrescenta parágrafo ao art. 2º da referida lei, dispondo que a propriedade objeto de esbulho não será vistoriada para fins de reforma agrária no prazo de doze meses, contado a partir da data de cessação do fato.

Todas as outras proposições apensadas buscam alterar o mesmo dispositivo legal (art. 2º da Lei Agrária).

O **PL nº 2042/96**, de autoria do nobre deputado Carlos Melles, é idêntico à proposição epigrafada, tendo, assim, o mesmo escopo.

O **PL nº 2112/96**, de autoria do ilustre deputado Abelardo Lupion, estabelece:

- i)* prazo mínimo de sete dias entre a notificação prévia e a vistoria;
- ii)* a obrigatoriedade de comunicação da vistoria às entidades de classe rurais (CNA e CONTAG), para que essas indiquem representantes para acompanhá-la;
- iii)* que o laudo de vistoria bem como as atualizações cadastrais serão comunicados ao proprietário do imóvel, que poderá contestá-los, no prazo de 15 dias, garantido efeito suspensivo ao eventual recurso administrativo;
- iv)* que o processo administrativo para aferição da condição de produtividade ou improdutividade da propriedade rural seguirá "procedimento contraditório especial", no caso de "persistirem dúvidas quanto a real classificação do imóvel"; e
- v)* que o certificado de cadastro do imóvel rural conterà apenas a classificação da propriedade em pequena, média ou grande, e os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, não mencionando a condição de produtividade ou improdutividade.

O objetivo é o de oferecer ao proprietário rural condições processuais que lhe assegurem a plena defesa do direito de propriedade, ameaçado em face do açoitamento e

atropelo com que é promovido o processo administrativo que afere as condições de expropriabilidade do imóvel rural.

**PL nº 2.284/96**, de autoria do insigne deputado Inocêncio de Oliveira e outros, é o mais abrangente de todos, pois procura alcançar os dois objetivos até aqui mencionados: a garantia do direito de propriedade em face das invasões de terras e dos processos administrativos sumários para fins de desapropriação.

Para cumprir esses objetivos, o projeto estabelece o seguinte:

- i)* prazo mínimo de sete dias entre a notificação e a vistoria;
- ii)* notificação da CONTAG e CNA, para acompanhar a vistoria (este e o item anterior com formulação idêntica à proposta no PL nº 2.112/96);
- iii)* comunicação obrigatória ao proprietário dos laudos de vistoria e de atualizações cadastrais, com prazo de 15 dias para recurso, sem efeito suspensivo;
- iv)* alteração do cadastro de imóveis rurais, para constar a classificação do imóvel apenas quanto à dimensão, além dos índices de utilização e eficiência (com formulação idêntica à proposta no PL nº 2.112/96);
- v)* que o levantamento dê dados para fins de verificação dos requisitos de expropriabilidade levará em conta a quantidade colhida e o rebanho do ano civil ou agrícola imediatamente anterior;
- vi)* que a propriedade considerada produtiva, mediante prova administrativa ou judicial, que venha a ser objeto de esbulho, não será vistoriada para fins de reforma agrária, enquanto não cessada a ocupação, salvo anuência do proprietário.

O **PL nº 2.248/96** tem, ainda, outros desideratos, determinando que será desconsiderada qualquer modificação, quanto à titularidade ou à dimensão do imóvel, introduzida dentro do prazo de um ano, após a vistoria para fins de reforma agrária.

Para facilitar a realização da vistoria e, portanto, conferir maior agilidade ao processo de desapropriação, determina que a notificação prévia poderá ser feita por edital, publicada, por duas vezes, em jornal de grande circulação no estado de localização do imóvel.

O **PL nº4.658/98**, do nobre deputado Silas Brasileiro, com o objetivo de inibir as invasões de terra que proliferam pelo país e evitar os conflitos sociais que delas decorrem, propõe que o processo de desapropriação seja suspenso no caso de turbação ou esbulho do imóvel, retornando seu curso tão logo cesse a turbação ou o esbulho.

O **PL nº 620/99**, de autoria do ilustre deputado Miro Teixeira, que "altera e acrescenta" dispositivos à Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, propondo o seguinte:

*i)* que o processo de levantamento de dados no imóvel rural para fins de desapropriação agrária "não poderá exceder ao período de um mês";

*ii)* que, verificado o descumprimento da função social da propriedade rural, fica a "a União, na figura da autoridade máxima do órgão federal competente e na figura do Presidente da República, obrigada a expedir, no prazo máximo de 3 (três) meses", decreto declaratório do interesse social;

*iii)* que serão vistoriadas todas as propriedades rurais do país, no prazo máximo de 5 anos, para verificação do cumprimento da função social e elaboração do "Cadastro Nacional de Propriedades Rurais";

*iv)* que o Cadastro citado será atualizado anualmente a partir de informações obtidas junto aos cartórios de registro competentes, à Secretaria da Receita Federal, aos governos estaduais e municipais, às instituições oficiais de pesquisa, e seus dados serão amplamente divulgados no Diário Oficial da União;

*v)* que fica estabelecida ordenação para as vistorias de que trata o item 3, que deverão começar pelas maiores propriedades rurais;

*vi)* que a União divulgará, no Diário Oficial, os imóveis rurais que estejam descumprindo a função social;

*vii)* que, no prazo de um ano, serão identificados todos os imóveis rurais da União, dos Estados e Municípios disponíveis para fins de reforma agrária, para os quais serão destinados no prazo de seis meses seguintes;

*viii)* que se considera "justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social", e que o valor da terra nua para fins de ITR será um dos referenciais para a sua apuração;

*ix)* que o órgão expropriante, no prazo de seis meses da transferência de domínio, destinará a área aos beneficiários do programa de reforma agrária.

E por fim, o **PL nº 4.857/01** do nobre deputado Ricardo Ferraço, que da mesma forma que o PL nº 620/99, visa inibir as invasões de terra que proliferam pelo país e evitar os conflitos sociais que delas decorrem, porém, propõe que o processo de desapropriação seja suspenso por três anos após a caso de turbação ou esbulho do imóvel, retornando seu curso tão logo cesse a turbação ou o esbulho.

Nesta CAPR, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório

## **II - VOTO DO RELATOR**

É necessário, sem dúvida, estabelecer mecanismos que venham a assegurar, materialmente, o direito de propriedade no campo, tão ameaçado nos dias atuais, seja em face das invasões de terras, seja em função das distorções e da precipitação com que são conduzidos os levantamentos efetivados para fins de reforma agrária.

Opto, por apresentar, ao final deste meu voto, **SUBSTITUTIVO**, com o qual pretendo recolher o que de melhor há em cada uma delas.

Tendo em vista que todos os seis projetos se limitam a acrescentar parágrafos ao art. 2º da Lei Agrária (Lei 8.629/93) e para facilitar o acompanhamento dos ilustres pares, minha análise seguirá a ordem dos parágrafos inseridos pelo meu substitutivo no citado art. 2º. No decorrer da exposição, farei as necessárias referências às proposições pertinentes, comparando-as e declinando as razões que justificam a redação escolhida, em cada caso.

**O § 2º DO ARTIGO 1º DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO ALTERA A REDAÇÃO DO § 2º ARTIGO 2º DA LEI 8.629/93:** acolhendo a disposição prevista nos PLs nº 2.041/96 e 2.042/96 (§ 2º da redação proposta para o art. 2º da Lei Agrária). Optamos por simplificá-la em vista a redação dos §§ 2º e 3º que o art. 2º da Medida Provisória nº 1.774/99 acrescenta ao art. 2º da mesma Lei Agrária. Isso porque esta é a redação mais contundente no sentido de reafirmar o proprietário é o único que responde juridicamente pela sua área.

Aumentamos o prazo de 7 para 15 dias entre a notificação e a vistoria, proposta no PL nº 2.284/96 e no PL 2.112/96 (nos dois casos no § 2º, parte final, da redação proposta para o art. 2º da Lei Agrária). Isso porque o proprietário deve estar não só ciente da vistoria, como, também, dispor de tempo hábil para preparar-se para ela, ou seja, municiar-se de documentação necessária, contratar eventuais técnicos de sua confiança para conferência das medições, entre outras providências.

**O § 3º DO ARTIGO 1º DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO, SUBSTITUI § 3º DO ARTIGO 2º DA LEI 8.629/93:** Substituímos o § 3º da Lei por entendermos que a notificação sobre a realização da vistoria por edital e a possibilidade de notificar proprietário em jornal de grande circulação na capital do Estado são desnecessárias, já que o proprietário, muitas vezes, reside longe de seu imóvel. A notificação será realizada mediante comunicação escrita ao proprietário que é o único interessado em estar preparado para ela, ou seja, municiar-se de documentação necessária, contratar eventuais técnicos de sua confiança para conferência das medições, entre outras providências.

Busca-se, com essa disposição, tornar transparente a situação cadastral do imóvel rural, bem como o conteúdo do laudo resultante da vistoria prévia à desapropriação, a fim de oferecer ao proprietário oportunidade para contestar eventuais imperfeições. Com esta finalidade, a vistoria da propriedade deverá ser realizada com o acompanhamento do proprietário ou seu proponente na coleta de dados que servirão na elaboração do laudo final. O recebimento de imediato das planilhas que contém os dados e as informações obtidos de seu

imóvel, servirão para comprovar a idoneidade das informações apuradas em sua propriedade possibilitando resguardá-lo de possíveis alterações no resultado da vistoria, ou seja, no resultado Relatório Agrônômico de Fiscalização.

**O § 4º DO ARTIGO 1º DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO, SUBSTITUI § 4º DO ARTIGO 2º DA LEI 8.629/93:** O estabelecimento do prazo com a vedação de qualquer atividade na propriedade como é determinado no § 4º artigo 2º da Lei 8.629/93, que estabelece “*qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que trata o § 2º*” causam sérios problemas de ordem econômica aos proprietários que dependem das atividades realizadas em sua terra para obter o seu sustento e de sua família.

O artigo da Lei tal como está impossibilita o proprietário de continuar com suas atividades econômicas no decorrer do processo de avaliação da propriedade com a finalidade de desapropriação ou não de sua terra. O fato reside no período da elaboração do processo que durante os seis meses o proprietário fica impedido de continuar a sua principal atividade, que é a produção agropecuária, estando impossibilitado de praticar atividades corriqueiras comuns, como: aquisição de custeio agrícola, mudança de sua principal atividade produtiva devido a rotação cultural ou pousio do solo e outros.

Outra lacuna jurídica causada pelo dispositivo é com relação aos casos de processo sucessório como *causa mortis*. Apesar desta ação estar impedida pelo parágrafo 4º da Lei, é juridicamente garantido no Art. n º 1.572 do Código Civil, que “*aberta a sucessão, o domínio e a posse da herança transmitem-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários.*”

O artigo também veda modificações quanto ao domínio. No entanto, o órgão executor da reforma agrária possui de mecanismos legais que o protege de eventuais práticas que visam a burlar a desapropriação com a finalidade de reforma agrária. como a ação de interdito proibitório. O referente artigo torna-se inócuo com relação às transferências de domínio dos imóveis realizadas por motivo de compra ou venda.

**O § 5º DO ARTIGO 1º DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO, ACRESCENTA O § 5º AO ARTIGO 2º DA LEI 8.629/93:** Adotamos, por conseguinte, o

“efeito suspensivo” dessa impugnação, proposto neste **substitutivo** apresentado no nº 2.112 /96 (§ 4º, *in fine*, da redação proposta para o mesmo dispositivo). O proprietário terá, em todas as instâncias administrativas, a chance de juntar novas provas para corroborar seu entendimento, sendo que a decisão final sobre desapropriação caberá ao Presidente da República. O INCRA não pode propor a ação judicial e requerer a imissão da posse do imóvel antes desse pronunciamento.

**§ 6º - DO ARTIGO 1º DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO, ACRESCENTA O § 6º AO ARTIGO 2º DA LEI 8.629/93:** a aferição dos índices de utilização e eficiência deve levar em conta período razoável, com o qual se possa aquilatá-los devidamente. Por exemplo, a ausência ou presença momentânea de gado, no momento da vistoria, não deve ser determinante na verificação do rebanho. Um verdadeiro pecuarista pode, excepcionalmente, estar com seus pastos vazios, se a vistoria for feita logo após a venda do gado. Ao contrário, um fazendeiro que queira passar-se por pecuarista pode, dias antes da vistoria, juntar o gado que nunca frequenta a sua pastagem a fim de mascarar os índices.

Daí por que agasalhamos a disposição contida no PL nº 2.284/96 (§ 7º da redação proposta para o art. 2º da Lei Agrária) com o aumento para três anos civis ou agrícolas. Entendemos que tal proposição será mais justa para aferir índices de produtividade.

**§ 7º- DO ARTIGO 1º DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO, ACRESCENTA O § 7º AO ARTIGO 2º DA LEI 8.629/93:** esse é o dispositivo mais importante e mais polêmico, cujo conteúdo está presente, com algumas variações, em todas as proposições, à exceção do PL nº 2.112/96.

Primeiramente, acolhemos, contra a redação proposta pelo PL nº 2.284/96 (§ 9º da redação proposta para o art. 2º da Lei Agrária), a tese de que a ocorrência de turbacão também deve obstar a realizacão da vistoria, já que, como esta última, pode prejudicar o empreendimento promovido no imóvel, desfigurando-o e fazendo com que ele deixe de classificar-se entre as propriedades produtivas.

Pela mesma razão, entendemos, contra a redação proposta pelo PL nº 2.284/96 (no mesmo dispositivo citado acima), que se deve dar um prazo de 24 meses ao proprietário para que recomponha o seu imóvel. Do contrário, bastará que os invasores, depois

de destruírem o sistema produtivo da fazenda, dela se retirem, mesmo que provisoriamente, para que o INCRA possa vistoriá-la e desapropriá-la.

Por esses mesmos fundamentos - a necessidade de proteger a propriedade - é que entendemos que qualquer uma delas, produtiva ou improdutiva, deva merecer a tutela estatal. Não se sabe, de antemão, qual a situação do imóvel. Mais uma razão para optarmos pelas redações apresentadas nos PL's 2.041/96 e 2042/96 (em ambos os casos no § 3º da redação proposta para o art. 2º da Lei Agrária). Optamos pelo prazo para a realização da vistoria de 2 (dois) anos após a cessação do esbulho ou da turbação, que está em conformidade com § 6º do artigo 4º da Medida Provisória 2.183-56, em detrimento da versão do PL nº 2.284/96.

Não acolhemos a redação proposta no PL nº 4.658/98 pois, entendemos que interessa interceder antes dos fatos consumados. Depois que a desapropriação está feita, ou melhor, que o expropriante já se imitiu na posse do imóvel expropriado, de que adianta interromper o trâmite da ação? O prejuízo poderá ser maior, ainda, para o fazendeiro, que tardará mais a receber a indenização que lhe cabe.

Também não acolhemos a redação proposta no PL nº 5.487/01. A cultura de plantas psicotrópicas, que o projeto prevê a expropriação sem indenização de toda a propriedade rural. No entanto, em que pese o mérito da proposição, a matéria já está regulamentada pelo artigo 243 da Constituição Federal. Neste aspecto, o Projeto de lei, que ora estamos examinando, não acrescenta nenhuma inovação ao texto legal em vigor.

Com relação ao parágrafo 4º a ser acrescentado ao art. 2º da Lei nº 8.629/93, prevê a desapropriação "*imediate*" dos imóveis em que sejam constatadas práticas análogas à escravidão. Cabe observar que a desapropriação com fins exclusivamente punitivos não se sustenta em nosso ordenamento jurídico, ressalvada a expropriação das glebas onde sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas é expressamente prevista no art. 243 da Constituição Federal, como já explicitado. Em todas as demais circunstâncias, a intervenção do Estado pela via da desapropriação deve ser motivada por utilidade pública ou por interesse social. Portanto, a proposta é inadequada, pois o trabalho escravo não é definido em nenhuma legislação, sendo classificado pelos tribunais superiores como todas aquelas infrações que extrapolem em muito os direitos do trabalhador, que já estão consolidados no arcabouço legal. Como exemplo: querer que o obreiro labore por doze horas consecutivas sem descanso e alimentação.

Além do mais, já existem penalidades suficientes para oprimir tal ato ilícito, pois o Código Penal em seu Capítulo VI, art. 149, sobre *a redução a condição análoga à de escravo*, determina pena de reclusão de dois a oito anos. Destaca-se na proposta o tratamento diferenciado entre os setores urbano e rural, enquanto que o produtor rural terá seus bens confiscados, a constatação do trabalho escravo no setor urbano será passível de punição apenas às sanções previstas no Código Penal (Capítulo VI, art. 149).

Por último, a falta de definições do dito “trabalho escravo” na legislação colocará o proprietário rural a mercê de fiscais do executivo, de formação exclusivamente urbana que dará a caracterização da infração conforme seu próprio juízo

Do exposto, voto pela aprovação de todos os projetos de lei em tela, quais sejam, do PL nº 2.041/96, do PL nº 2.042/96, do PL nº 2.112/96, do PL nº 2.284/96 e PL nº 4.857/01, tudo nos termos do substitutivo que apresento a seguir, e pela rejeição do PL nº 620/99, do PL nº 4.658/98 e do PL nº 5.487/01.

Sala da Comissão, em        de                                de 2003.

Luis Carlos Heinze  
Relator

**COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL**

**PROJETO DE LEI Nº PL 5.487, DE 2001**

**(Apensos os PLs nº 2.041/96, 2.042/96, 2.112/96, 2.284/96, 4.658/98, 620/99 e o 4.857/01)**

Acrescenta parágrafos ao artigo segundo da 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, Título VII, da Constituição Federal.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Luis Carlos Heinze

**O Congresso Nacional decreta:**

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

§ 1º .....

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante comunicação escrita ao proprietário, a ser feita 15 dias antes da vistoria.

§ 3º A vistoria deverá ser acompanhada pelo proprietário ou seu preposto, que deverá receber, de imediato, cópia de todas as anotações, dados e informações obtidos no imóvel.

§ 4º O órgão fundiário terá o prazo de 60 (sessenta) dias para a conclusão do laudo de vistoria, sendo vedada a realização de outro levantamento no imóvel no prazo de 2 (dois) anos, salvo se no prazo de elaboração do laudo de vistoria houver a necessidade de obtenção de dados complementares, devendo o proprietário ser comunicado antecipadamente.

§ 5º Os laudos de vistoria, bem como as atualizações cadastrais resultantes, serão comunicados ao proprietário do imóvel rural, que poderá apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, contestação com efeito suspensivo da classificação do imóvel.

§ 6º Para levantamento de dados e informações do imóvel de que trata o parágrafo 2º, considerar-se-á, para fins de classificação do imóvel, o uso da terra, a quantidade colhida e o rebanho, observados 3 (três) anos civis anteriores a este levantamento

§ 7º A propriedade objeto de esbulho ou turbacão de posse não será vistoriada, para os fins previstos no § 2º, antes de decorrido o prazo de 2 (dois) anos, contados a partir da data da cessacão do esbulho ou da turbacão."

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

Sala da Comissão, em        de        de 2003.

Luis Carlos Heinze  
Relator