

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

PROJETO DE LEI Nº 7.339, de 2002.

“Acrescenta parágrafos ao artigo segundo da Lei 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: Dep. Ronaldo Caiado

RELATORA: Dep. Kátia Abreu

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JOÃO GRANDÃO – PT/MS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei 7.339, de 2002, de autoria do nobre deputado Ronaldo Caiado, pretende introduzir modificações em diversos dispositivos da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando, segundo seu autor, a tirar “das mãos dos burocratas”, a definição dos parâmetros para a execução da Reforma Agrária, pois a “falta de visão e informação dos órgãos encarregados prejudica e ameaça o setor produtivo rural.”

Para alcançar tal objetivo, o nobre deputado propõe, em síntese:

- a) que somente o representante devidamente credenciado poderá receber a comunicação do INCRA, se ausente o proprietário;
- b) Prevê que a comunicação por edital seja publicada também em jornal da cidade de localização do imóvel;
- c) Amplia os limites da pequena e média propriedade. Seria considerada pequena a propriedade com área entre 01 (um) e 10 (dez) módulos fiscais; e média propriedade aquela com área entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) módulos fiscais;
- d) Propõe alteração no cálculo dos índices de produtividade, reduzindo a base cálculo para a pecuária;
- e) Não perderá a qualidade de propriedade produtiva aquela com projeto aprovado pelo órgão competente, independente da época da formalização e registro do projeto;
- f) Os indicadores de produtividade passam a ser aprovados pelo Congresso Nacional

A nobre Relatora, Deputada Kátia Abreu, apresenta parecer pela aprovação do Projeto de Lei, na forma do substitutivo, propondo as seguintes modificações:

- a) acata a proposta de modificação quanto à comunicação ao proprietário, fixando o prazo de 15 dias entre a notificação e o início da vistoria;
- b) propõe que a vistoria seja acompanhada pelo proprietário ou seu preposto, e que lhes sejam entregues, de imediato, cópias dos dados e informações obtidas no imóvel;
- c) mantém a ampliação do tamanho das pequenas e médias propriedades, mas, adotando o módulo rural;
- d) propõe alteração no início I, do parágrafo 3º, do artigo 7º, da Lei 8.629/93, para equiparar as áreas plantadas com pastagens às áreas plantadas com produtos vegetais;

- e) Além da aprovação dos índices de produtividade pelo Congresso Nacional, atribui ao órgão do Poder Executivo de pesquisa agropecuária competência para apurar os referidos índices.

Em seu voto, a nobre Relatora argumenta que a aprovação do projeto, com as modificações propostas, justificar-se-ia pela necessidade de se estabelecer mecanismos que venham assegurar, materialmente, o direito de propriedade no campo. Tratar-se-ia de *“garantir parâmetros mais corretos, que venham suprir a deficiência dos parâmetros que servem para verificar a produtividade dos imóveis rurais e que sejam balizadores de terras apropriadas para os programas de reforma agrária”*

É o Relatório.

II – VOTO

É louvável a preocupação dos nobres pares com a defesa da propriedade. Aliás este direito está colocado no *caput* do artigo 5º da Constituição Democrática de 1988, como um dos direitos individuais, resguardado inclusive de modificação pelo Poder Constituinte derivado, a teor do disposto no inciso IV do artigo 60 da Constituição Federal.

Desta forma, antes de proceder à análise das modificações que o Projeto de Lei pretende introduzir na Lei Agrária, para uma melhor compreensão do tema, merece resgate a inteligência contemporânea do direito propriedade, uma vez que tanto o autor, quanto a nobre relatora, coloca como objetivo primordial a proteção deste direito.

O renomado constitucionalista José Afonso da Silva, analisando o regime jurídico da propriedade privada na Constituição de 1988, escreve:

“O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde

que este atenda sua função social. Se diz: *é garantido o direito de propriedade* (art. 5º, XXII), e *a propriedade atenderá a sua função social* (art. 5º, XXII), não há como escapar ao sentido de que só garante o direito de propriedade que atenda a sua função social. A própria Constituição dá consequência a isso quando autoriza a desapropriação, com pagamento mediante título, de propriedade que não cumpra a sua função social (arts. 182, § 4º, e 184). Existem outras normas constitucionais que interferem com a propriedade mediante provisões especiais (arts. 5º XXIV a XXX, 170, II e III, 176, 177 e 178, 182, 183, 184, 185, 186, 191 e 222).¹

E, com clareza conclui que *“esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como uma instituição do Direito Privado. (...) É verdade que o art. 170 inscreve a propriedade privada e a sua função social como princípios da ordem econômica (incs. I e II). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social”*.²

Portanto, a função social da propriedade constitui princípio e, logicamente, norma jurídica máxima a ser observada, tanto assim que, mesmo a propriedade produtiva, em tese insuscetível de desapropriação, não pode ser assim considerada se não cumprir a função social, conforme disposto no parágrafo único do artigo 185 da Carta Magna.

A Lei 8.629/93, ao disciplinar o disposto nos artigos 184 a 186 da Constituição, deu consequência a este princípio. Se tem que ser modificada, uma vez que reflete as condições políticas do momento em que este

¹ Curso de Direito Constitucional Positivo, 18ª ed., Malheiros, Pg. 273.

² Open cit, pg. 274

Parlamento a aprovou, certamente não poderá ser no sentido de restringir ou abolir o princípio máximo da função social da propriedade.

Verifica-se, então, que a proposição, em seus objetivos, apoia-se numa compreensão que subverte o regime constitucional de propriedade, ao propor que se resguarde antes o interesse privado, em detrimento do interesse público, da função social, ao qual deve se submeter a propriedade.

Ainda, para melhor compreensão do descabimento da proposição, mister se faz analisá-la, detalhadamente.

a) Notificação do proprietário e dos prazos

Sobre este ponto, consideramos mais consistente a redação dada pela MP 2.183-56, que determina claramente quem está habilitado a receber a comunicação prévia: o proprietário, preposto ou representante. O substitutivo é restritivo quanto à representação do proprietário, ao excluir a figura do preposto ou seu representante. Neste sentido, a proposta retrocede à época anterior à edição da MP 1.577/97, atual MP 2.183-56/2001.

Também, é de se considerar que sendo a comunicação prevista na Lei nº 8.629/03 uma espécie do gênero tratado na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo, e na Lei nº 5.869/73, que regula o processo judicial civil, tem-se que a proposta afasta-se da natureza do instituto, ou seja, importa que o interessado tome ciência dos atos, fatos e procedimentos que estão sendo adotados contra o seu interesse. Na segunda, a Lei Processual Civil, admite-se que até mesmo a citação, cujo ato requer solenidade, porque é termo para fixar e resguardar direitos; admite-se que seja feita pelo correio (artigo 222), ou que seja entregue a pessoa com poderes de gerência ou de administração (art. 223), admitindo, ainda, multiplicidade de tipos de representantes. Destarte, afigura-se descomedida a proposta do projeto, bem como a constante do substitutivo.

Quanto ao prazo, em se tratando de processo administrativo, já existe lei disciplinando a matéria. O parágrafo 2º do artigo 26 da Lei 9784/99 estabelece o **prazo mínimo** a ser observado pela Administração, que é de três dias úteis. O referido prazo é repetido na norma de execução nº 10, de 2001, do INCRA. Ora, trata-se de prazo mínimo, e não de prazo máximo, podendo este ser dilatado pela Administração, conforme o caso concreto, adotando-se o princípio da razoabilidade. Desta forma é forçoso concluir que a proposição abre espaço para a fraude, possibilitando que se possa maquiar o imóvel, especialmente no que diz respeito ao efetivo pecuário.

b) Da notificação Editalícia.

O moderno direito processual adota como princípio fundamental do processo, o princípio da instrumentalidade. Isto é, o processo não é um fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar um fim. Os seus limites estão fincados na Carta Magna, quando manda observar o contraditório e o direito de defesa.

Ora, determinar que a publicação dê-se também em jornal local, é de todo descabida, levando-se em consideração que, nos municípios que contam com este tipo de publicação, esta é mensal, quando os jornais da capital são diários. Neste caso, qual seria o termo inicial do prazo para iniciar-se a vistoria: da última publicação no diário da capital, ou da última publicação no jornal (se existir) do município onde se localiza o imóvel.

Não se trata de um problema exclusivamente de processualística, mas, novamente de, cumprindo o objetivo geral da proposição, criar todo tipo de entrave para o regular desenvolvimento da reforma agrária, e dar proteção ao latifúndio improdutivo. Inclusive, porque se a propriedade for produtiva, qual seria a razão para o proprietário obstar a vistoria. Pelo contrário, entendendo que seria do seu interesse registrar que o seu imóvel não é passível de desapropriação.

c) Da entrega do Laudo de Vistoria

O acompanhamento da vistoria diretamente pelo proprietário ou por seu preposto é um direito já garantido em lei. Revela-se insensata a exigência de que lhe sejam entregues de imediato cópia de toda e qualquer anotação, quando estas farão parte integrante dos autos do processo administrativo ou judicial, ao qual o proprietário tem amplo acesso podendo extrair as cópias que desejar, e, inclusive, impugnar o laudo se assim o desejar, conforme procedimento já previsto na Lei nº 9784/99.

d) Dos índices de produtividade

O efeito imediato da proposta seria o de paralisar o processo de Reforma Agrária no País, na medida em que transfere a competência para fixar os índices de produtividade para o Congresso Nacional.

Trata-se de dados técnicos, cujo procedimento para ajuste não contém qualquer arbitrariedade, uma vez que necessariamente deve ser ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A proposição, bem como o substitutivo, invade a competência privativa do Poder Executivo (art. 87, VI, CF/88), quando a Constituição reservou à Lei, exclusivamente, a definição dos critérios gerais para se determinar a produtividade. A fixação dos índices é conteúdo próprio de ato administrativo visando a execução da Lei, cuja competência encontra-se fixada no artigo 87, II, da Constituição Federal.

Quanto à proposta de fixar em lei que os únicos dados válidos seriam aqueles fundamentados em estudos científicos promovidos pelo órgão oficial de pesquisa agropecuária – atualmente a EMBRAPA – invade, também, a competência privativa do Presidente da República, qual seja a de dispor sobre a organização e funcionamento dos órgãos da Administração.

Além disso, não se toma em consideração de que não existe qualquer impedimento legal para o Órgão responsável para a fixação dos índices utilizar os dados científicos obtidos e/ou fornecidos pela empresa de pesquisa. E, considerando, também, que este órgão, por mais respeitável que seja, não é o único órgão de pesquisa agropecuária no país, consideramos que deve ser levado em consideração os dados fornecidos também por universidades, institutos de pesquisa estaduais ou especializados em economias agrícolas regionais.

Quanto à modificação nos parâmetros para fixar os índices de lotação pecuária, tanto o projeto quanto o substitutivo constituem evidente retrocesso em relação à legislação em vigor

A Lei Nº 8.629 inovou em relação à atividade pecuária, quando ao invés de se referir ao número de cabeças, preferiu introduzir o conceito de Unidade Animal – UA, que leva em consideração não só a categoria animal, mas, também, a idade, que passa a ter relevância na ponderação do rebanho.

Adotar-se o conceito de categoria animal de grande e médio porte, expresso em número de cabeças ao invés de número de unidade animal, é não reconhecer a necessidade de homogeneização do rebanho por critérios que tomem em consideração os avanços científicos nesta área.

e) Dos Limites da Pequena e Média Propriedade

Aparentemente, poderia parecer, ao incauto, que o projeto tem como objetivo a proteção da pequena e média propriedade. No entanto, é necessário esclarecer que o resultado da proposição é a redução do estoque de terras disponíveis para a reforma agrária.

Solicitamos ao Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA uma simulação, aplicando os limites propostos tanto no projeto quanto no substitutivo, e obteve-se o seguinte resultado:

IMPACTOS DOS LIMITES PROPOSTOS NO PROJETO DE LEI

CLASSIFICAÇÃO	Lei 8.629/93	PL 7339/02	%	Lei 8.629/93	PL 7.339/02	%
	Nº IMÓVEIS	Nº IMÓVEIS		ÁREA TOTAL	ÁREA TOTAL	
PEQUENA	1.111.598	1.347.936	21,26	72.777.454,0	130.211.302,5	44,1
MÉDIA	298.015	99.172	-66,72	88.367.464,0	62.590.475,2	-41,2
GRANDE	113.477	75.982	-33,04	216.920.512,8	185.263.653,1	-17,1
TOTAIS	1.523.090	1.523.090		378.065.430,8	378.065.430,8	

Fonte: INCRA

Além das implicações diretas nos programas de reforma agrária, a proposta repercute em outros campos, principalmente na classificação para efeitos de crédito, proteção ambiental e fiscais. Neste sentido, tem-se, por exemplo, a classificação para efeitos de Imposto Territorial Rural, previsto no artigo 2º, da Lei nº 9.393, de 19 de Dezembro de 1996, que estabelece:

“Art. 2º Nos termos do art. 153, § 4º, in fine, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a:

I – 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II – 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;”

Ou ainda, teria que haver compatibilização com o disposto no Código Florestal, que estabelece em seu artigo 1º, parágrafo 2º:

Art. 1º

1º As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o

procedimento sumário previsto no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil.

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

I - **pequena propriedade rural** ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, **cuja área não supere:**

- a) cento e cinquenta hectares se localizada nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão ou no Pantanal mato-grossense ou sul-mato-grossense;
- b) cinquenta hectares, se localizada no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão; e
- c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do País;”

Verifica-se, assim, que a proposta, se aprovada, além de retirar do programa de reforma agrária um estoque de terras de aproximadamente 31,6 milhões de hectares, reduzindo em 33,04% o número de imóveis enquadrados como passíveis de desapropriação, tem outras implicações gravosas.

Pelo exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 7.339/02, e pela **REJEIÇÃO** do Substitutivo apresentado pela nobre Relatora.

Sala da Comissão, em, de abril de 2004.

Deputado João Grandão – PT/MS