

COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

PROJETO DE LEI Nº 2.041, DE 1996

(Aposos os PLs nº 2.042/96, 2.112/96, 2.284/96, 4.658/98, 620/99 e 4.857/01)

Altera o art. 2º da Lei Nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que "dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal".

Autor: Deputado Jaime Martins

Relator: Deputado Luis Carlos Heinze

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe (**PL nº 2041/96**) busca alterar o art. 2º da Lei nº 8.629/93 - Lei Agraria -, 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 conterá 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 2.284/96** 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, publicado, 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 o 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 turbção também deve obstar a realização 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 nº 2.041/96 e nº 2.042/96 (em ambos os casos no § 3º da redação proposta para o art. 2º da Lei Agrária) e do PL nº 4.857/01. No entanto, optamos pela redação do PL nº 4.857/01 por entender que o prazo para a realização da vistoria de 3 (três) anos após a cessação do esbulho ou da turbação, em detrimento da versão do PL nº 2.284/96 (no mesmo dispositivo sob comento nesse tópico).

Não acolhemos a redação proposta no PL nº 4.658/98 porque seu mérito já está contemplado no § 6º do Artigo 4º da Medida Provisória 2.109-48 e além deste fato 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.

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 e do PL nº 4.658/98.

Sala da Comissão, em de abril de 2002.

Luis Carlos Heinze
Relator