

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 2000**

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de desapropriação para fins de reforma agrária e dá outras providências.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado JUTAHY JUNIOR

## I - RELATÓRIO

1. O presente projeto de lei complementar, oriundo da Mensagem nº 652, de 9 de maio do corrente, do Presidente da República, visa

disciplinar questões específicas de **desapropriação** para fins de **reforma agrária**.

Atribui o **art. 1º** aos Estados e ao Distrito Federal legislar especificamente sobre **vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras** para fins de **reforma agrária**.

Determina o **art. 2º** que, mediante **instrumento de cooperação** com Estados e o Distrito Federal, em face dos **arts. 23, parágrafo único e 241**, da Constituição Federal, a União a eles transferirá o encargo de declarar e promover **desapropriação** para fins de **reforma agrária** (**art. 184** da CF).

Para a execução das **tarefas, encargos ou serviços** a que se refere o art. 2º, estabelece o **art. 3º** que a União transferirá aos entes federados, anualmente, recursos orçamentários, inclusive Títulos da Dívida Agrária – TDA, necessários à execução dos encargos (**I**), ceder-lhes-á os meios essenciais à continuidade dos serviços públicos decorrentes (**III**), podendo adotar outras medidas previstas no art. 241 (**IV**). Dispõe ainda, o inciso **II**, que o plano de ação referente ao Programa Nacional de Reforma Agrária será aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural.

Assim, também, o **art. 4º** autoriza a União a transferir para os Estados e o Distrito Federal os encargos de fiscalizar e arrecadar o **imposto territorial rural**, podendo a eles transferir até o valor equivalente ao montante que lhe couber, para utilização em programa de reforma agrária (**§ 1º**), repasse esse que só será feito a fundo estadual específico para esse fim (**§ 2º**).

O **art. 5º** contém **cláusula de vigência** e o **art. 6º** revoga expressamente o art. 14 e o § 1º, do art. 19, da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993.

2. A mensagem presidencial se faz acompanhar de Exposição de Motivos do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, RAUL BELENS JUNGSMANN PINTO, da qual se transcreve:

*“Trata-se de competência legislativa da União a ser delegada nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição. Essa delegação legislativa destina-se a autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas que envolvem o instituto da desapropriação.*

O professor Ives Gandra da Silva Martins, em *Comentários à Constituição Federal* de 5 de outubro de 1988, ressalta que a permissão de delegação contida no parágrafo único do art. 22 não se confunde com o exercício da competência supletiva dos Estados e do Distrito Federal de que trata o § 3º do art. 24 da Constituição. Observa, igualmente, que a delegação assume caráter permanente, permitindo-se aos Estados o exercício da competência delegada até sua revogação pela União (Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra da Silva Martins, *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1992, pp. 366-372).

A faculdade de delegar competências legislativas, atribuída ao legislador, deve ser exercida dentro dos limites impostos pelo texto constitucional. Em primeiro lugar, a autorização deve ser realizada por lei complementar. Em segundo, a autorização deve tratar apenas de questões específicas. Entende-se que a presente proposta obedece nitidamente a esses dois pressupostos.

Segundo a jurista Carmem Lúcia Antunes Rocha, as questões específicas passíveis de delegação não representam a essência da matéria reservada à competência privativa da União. (Carmem Lúcia Antunes Rocha, *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*, Belo Horizonte, Del Rey, 1996, p. 242).

Nesta perspectiva, o presente projeto não visa a delegar a totalidade de uma das competências legislativas privativas da União, o que levaria ao esvaziamento do sentido do texto constitucional. Assim, a delegação atém-se, exclusivamente, à possibilidade de os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária.

Por outro lado, tendo como fundamento as normas constantes do parágrafo único do art. 23 e do art. 241 da Constituição, o projeto visa a transferir aos Estados e ao Distrito Federal o encargo de declarar e promover a desapropriação para fins de reforma agrária, mediante instrumento de cooperação a ser celebrado com os respectivos entes da federação.

A transferência para os Estados e para o Distrito Federal do encargo de declarar e promover a desapropriação para fins de reforma agrária, sem dúvida constitui mecanismo que irá imprimir dinâmica muito mais ágil para a adoção de medidas necessárias à solução da questão fundiária no País, sobretudo pela multiplicação do

*número de agentes públicos que passarão a se envolver diretamente com a matéria.*

*Em decorrência da transferência daquele encargo, o projeto prevê normas destinadas a municiar os Estados e o Distrito Federal do instrumental necessário à promoção da desapropriação para fins de reforma agrária.*

*Neste sentido, o projeto dispõe, de forma expressa, que a União transferirá aos entes federados, anualmente, recursos orçamentários, inclusive Títulos da Dívida Agrária – TDA, necessários à execução dos encargos que lhes foram transferidos, cedendo-lhes, inclusive, os bens necessários à continuidade dos serviços pertinentes.*

*Como incentivo à efetiva participação dos Estados e do Distrito Federal no programa de reforma agrária, o projeto autoriza a União a transferir a tais entes da federação o valor equivalente ao quantitativo que lhe couber na arrecadação do Imposto Territorial Rural.*

*Finalmente, a proposta contempla a revogação do art. 14 e o § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 76, de 6 de janeiro de 1993, com o objetivo de aperfeiçoar o rito sumário estabelecido para o processo de desapropriação.”*

3. Foram apresentadas em plenário três emendas, a saber:

- **emenda supressiva nº 1**, sugerindo a **supressão do art. 1º**, sob a justificativa:

*“Não obstante a expressa autorização consignada no parágrafo único do artigo 22 da CF, há de se verificar que a Reforma Agrária insere-se em contexto de tal relevância, que constitui direito subjetivo ao trabalho e amparo Estatal, especialmente consignado enquanto direitos sociais, dentre os direitos e garantias fundamentais (artigo 6º da CF).*

*O que o governo intenta é transferir os ônus político e financeiro da reforma agrária para os Estados no seu projeto de desfederalização (eufemisticamente chamado de descentralização) da reforma agrária. Na estratégia do governo, a pressão social pela terra seria transferida para Estados e Municípios que ainda teriam de arcar com custos de assistência técnica, vistorias, infra-estrutura, etc, e como é sabido, poder ao latifúndio é muito maior nas estruturas de poder dos estados.*

*Por essas razões, entendemos que a medida ora atacada, caso não suprimida, representará um retrocesso à reforma agrária, na medida em que fragiliza o processo político que deveria visar o efetivo cumprimento da Constituição Federal.”*

- **emenda supressiva nº 2**, propugnando pela **supressão** do **art. 2º**, sob a justificativa:

*“A disposição contida nesse artigo é flagrantemente inconstitucional. Segundo o artigo 184 da CF, “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”. Saliente-se que a delegação de competência prevista na Carta Magna restringe-se à “questões específicas” de matérias como direito agrário e desapropriação (artigo 22, I e II, c/c parágrafo único do mesmo artigo), bem como à cooperação entre os entes federados, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”.*

*O que o governo intenta é transferir os ônus político e financeiro da reforma agrária para os Estados no seu projeto de desfederalização (eufemisticamente chamado de descentralização) da reforma agrária. Na estratégia do governo, a pressão social pela terra seria transferida para Estados e Municípios que ainda teriam de arcar com custos de assistência técnica, vistorias, infra-estrutura, etc, e como é sabido, poder do latifúndio é muito maior nas estruturas de poder dos estados.*

*Por essas razões, entendemos que a medida ora atacada, caso não suprimida, representará um retrocesso imenso para a reforma agrária.”*

- **emenda supressiva nº 3**, defendendo a **supressão** do **art. 4º**, sob a justificativa:

*“A tentativa de transferir o ITR da União para os Estados segue a mesma estratégia do governo de desobrigar-se de temas politicamente problemáticos. 50% da arrecadação do ITR vai para os Municípios. A média de arrecadação do ITR no governo FHC não chega a R\$ 200 milhões/ano. Apartando-se 50% para os Municípios sobriam 100 milhões para distribuição entre 27 Estados (3,7 milhões para cada), o que nem sequer cobriria os custos da administração do Tributo.”*

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

1. É da competência desta Comissão, na forma do **art. 32, III, alínea a**, do Regimento Interno, a análise de **projetos, emendas e substitutivos** submetidos à apreciação da **Câmara** e suas **Comissões**, sob os aspectos da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa**, cabendo-lhe, também, opinar sobre o **mérito** dos que dispõem sobre **desapropriação** (alínea **h**).

2. Trata-se de **projeto de lei complementar**, decorrente de mensagem do Presidente da República, autorizando os **Estados** e o **Distrito Federal** a legislar sobre questões específicas de **desapropriação**, para fins de reforma agrária.

3. Estabelece o **art. 22** da Constituição Federal o rol de matérias da **competência legislativa privativa da União**, entre as quais se insere, nos incisos **I** e **II**, respectivamente, o **direito agrário** e a **desapropriação**.

O **parágrafo único** desse artigo, por sua vez, dispõe:

*“Art. 22. ....*

*.....*

*Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”*

É nessa disposição constitucional que assenta o projeto de lei complementar que se examina, e não no parágrafo único do art. 23:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*.....*

*Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”*

pois que, ao que parece, tal lei complementar - ainda não editada - numa interpretação literal do texto retro reproduzido, fixará normas que disciplinarão, em caráter geral, a cooperação entre os entes federados, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional”.

Também não está em jogo o art. 241, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 19/98:

*“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os*

*Municípios disciplinarão **por meio de lei** os **consórcios públicos** e os **convênios de cooperação** entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”*

A regra transcrita não demanda lei complementar e, por outro lado, os entes federados não dependem de lei autorizativa para celebrar consórcios e convênios, salvo se implicarem em alienação de bens.

4. Como até aqui visto, não há óbice de ordem constitucional, legal, jurídico ou regimental à tramitação regular do PLP nº 135, de 2000, e das emendas supressivas que lhe foram opostas, não obstante improcedente a inconstitucionalidade do art. 2º do projeto, imputada pela justificativa da emenda nº 2, que pretende eliminá-lo.

5. Quanto ao **mérito**, todavia, o voto é pela **aprovação** do **projeto** e **rejeição** das **emendas**, na forma, entretanto, do Substitutivo que segue em anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de  
2000.

Deputado JUTAHY JUNIOR  
Relator

00879908-122



## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 2000**

#### **SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de desapropriação para fins de reforma agrária e dá outras providências.

Art. 1º. Ficam autorizados, Estados e Distrito Federal, na forma do parágrafo único do art. 22, da Constituição Federal, a legislar especificamente sobre vistoria de imóvel rural, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária.

Art. 2º. A União transferirá, mediante termo de cooperação, aos Estados e Distrito Federal, o encargo de declarar imóvel rural de interesse social, para desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do art. 184, da Constituição Federal e de promover a desapropriação.

Art. 3º Para a execução do disposto no artigo anterior, será observado o seguinte:

I. transferência pela União, anualmente, aos entes federados, recursos orçamentários, inclusive Títulos da Dívida Agrária – TDAs, necessários ao cumprimento dos encargos decorrentes desta lei complementar;

II. aprovação, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, de plano de ação do Programa Nacional de Reforma Agrária;

III. cessão, pela União, aos entes federados de bens essenciais à continuidade dos serviços públicos referentes aos encargos previstos nesta lei complementar;

IV. possibilidade de transferência, pela União, aos Estados e Distrito Federal dos encargos de fiscalização e arrecadação do imposto territorial rural, e do valor equivalente a até o montante que lhe couber nessa arrecadação, para utilização em programa de reforma agrária, devendo o repasse ser feito somente a fundo estadual específico para este fim, até o montante efetivamente repassado pelos entes federados.

Art. 4º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogados o art. 14 e o § 6º, do art. 19, da Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993.

Sala da Comissão, em                      de                      de  
2000.

Deputado JUTAHY JUNIOR  
Relator