

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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 45, DE 2007

Susta a Instrução Normativa nº 27, de 28 de novembro de 2005, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que altera a Instrução Normativa nº 42, de 25 de maio de 2000.

Autor: Deputado Eduardo Sciarra

Relator: Deputado Valdir Colatto

VOTO EM SEPARADO

Deputado Beto Faro

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo, em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Eduardo Sciarra, propõe que seja sustada a Instrução Normativa nº 27, de 28 de novembro de 2005, editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, que altera a Instrução Normativa nº 42, de 25 de maio de 2000.

Advoga o autor da propositura que a normativa, em referência, exorbita a respectiva esfera de competência reguladora, daí a iniciativa reivindicando a impugnação do ato normativo com fulcro no art. 49, V, da Constituição Federal.

O PDC, que recebeu parecer favorável do relator da matéria, nesta Comissão, o nobre Deputado Valdir Colatto, tem como objeto da contestação o

texto do art. 1º da IN nº 27, que alterou o item 5.1.3 da IN nº 42, de 2000 para fixar novos critérios para os efeitos do disposto no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, com a redação dada pela Lei nº 6.925, de 1981.

No entendimento dos Deputados Eduardo Sciarra e Valdir Colatto este dispositivo da norma contestada ao nivelar com os termos da Lei nº 8.629, de 2003, os requisitos de exploração econômica requeridos para o processo de ratificação de titularidade dos imóveis rurais localizados nas áreas de fronteira do país, sobrepôs ao universo específico do Decreto-Lei, antes citado, disciplina legal exclusivamente aplicável à reforma agrária.

Entendem, pois, os ilustres parlamentares, que esse fato constitui uma impropriedade jurídica à medida que “..a mencionada lei não faz nenhuma referência ao processo de ratificação”.

Em suma, de acordo com o texto da justificativa do autor do PDC, com a edição da IN nº 27, de 2005, “O Incra exorbita de seu poder regulamentar ao importar para o âmbito do Decreto-Lei nº 1.414/75 normas extravagantes que dizem respeito ao outro instituto legal, que é a Lei nº 8.629, de 1993.

É O Relatório

II - VOTO EM SEPARADO

Preliminarmente, cumpre reconhecer a competência e a seriedade que marcam as trajetórias políticas dos ilustres Deputados Eduardo Sciarra e Valdir Colatto. Todavia, no caso sob apreciação, os respeitáveis colegas de parlamento compartilham percepções de tal ordem equivocadas que, em nosso julgamento, justificam-se, apenas, enquanto legítimos recursos de luta em defesa das suas convicções políticas sobre a questão agrária brasileira.

Ora, não há discordância quanto à necessidade de norma específica para regulamentar os critérios gerais para a ratificação dos títulos dos imóveis rurais situados nas áreas de fronteira fixados no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.414/75, com destaque para o seu inciso I, c.

Tanto é assim, que jamais houve contestação aos termos da IN nº 42-Incra, de 2.000, em particular, do texto do seu item 5.1.3, que definia as condições anteriores de exploração dos imóveis rurais da fronteira de modo a dar operacionalidade ao referido Decreto-Lei.

Houve denúncias do PT, à época, mas pelo nível de exigência para a produtividade dos imóveis consagrados no item 5.1.3 da IN nº42, que afrontava a Constituição Federal por estabelecer apenas 50% de área explorada como suficiente para habilitar os imóveis na fronteira ao processo de ratificação de propriedade. Cabe um parêntesis para destacar um fato ao mesmo tempo inusitado e alvo de suspeição. Com esses nível de exploração definido pelo item 5.1.3 da IN nº 42, a rigor, o Incra poderia homologar a transferência de um imóvel da União, para um grande proprietário e, ato contínuo, poderia indenizar o beneficiário da ratificação caso o imóvel viesse a ser declarado de interesse social para reforma agrária por não cumprir os requisitos constitucionais de produtividade.

Com o PDC nº 45, de 2007, o autor contesta a extensão feita pelo art. 1º da IN nº 27, da aplicação das condições de produtividade fixadas pela Lei nº 8.629/2003. Entendem o autor e o relator, que a lei agrária, por tratar de reforma agrária, não pode estabelecer regramento para a ratificação dos imóveis na fronteira o que deve ficar estritamente condicionada aos termos do Decreto-Lei nº 1.414/75 e, por suposto, aos respectivos atos normativos.

Sendo assim, conviria aos nobres colegas considerarem que para sanar a controvérsia bastaria ao Incra a edição de nova Norma alterando a redação do art. 1º da IN nº 27/2005, de forma a reproduzir os requisitos de Grau de Utilização da Terra e de Eficiência da Exploração definidos na Lei nº 8.629/93, sem mencioná-la! Ainda que factível não recomendaríamos tal procedimento, pois, seria a validação dos equívocos que ensejaram a iniciativa do PDC em apreço.

Afora os aspetos acima, surpreende supor a possibilidade de regras excepcionais para o cumprimento de requisitos de produtividade por grandes imóveis rurais, em níveis inferiores aos comandos constitucionais. E isto, justamente para as áreas de fronteira onde, pelo contrário, dois fatores, em especial, concorrem por exigências de performance produtiva desses imóveis para além das bases constitucionais. O primeiro desses fatores decorre do fato de que essas terras, por direito, pertencem à União. Assim, o reconhecimento, pelo Incra, em nome da União Federal, do domínio privado das suas próprias terras, transferidas de forma ilegal, ao longo do tempo, principalmente pelos estados, já constitui uma generosa concessão. Daí a pretender, ainda, que esse processo de legitimação ocorra com o atropelo, pelo próprio Estado, dos requisitos de produtividade definidos pela Constituição Federal constitui atitude política temerária que, ademais, expõe traços pouco construtivos da nossa tradição patrimonialista.

O segundo fator diz respeito às repercussões, mesmo para a segurança nacional, de se manter latifúndios improdutivos nas áreas de fronteira do país.

Vale assinalar que as exigências do Incra para a ratificação desses imóveis chamam a atenção pelo conservadorismo. Pelas características atípicas dessas terras, conforme expomos acima, a IN nº 27, ao invés do óbvio, ou seja, de atualizar ao atual texto constitucional os requisitos de produtividade para efeitos da ratificação, poderia exigir o cumprimento pleno da função social por esses imóveis rurais consoante os termos do art. 5º, XXIII da Constituição Federal, especificados no seu art. 186.

Cumpre dizer que a Constituição não prevê casos de imunidade ou isenção à aplicação dessa norma para a propriedade fundiária, no caso. Mesmo para os processos de desapropriação para fins de reforma agrária, em que pese a ambigüidade do texto constitucional que permitiu a insuscetibilidade de desapropriação das propriedades produtivas, ainda assim, o parágrafo único do

art. 185 do Estatuto Federal determina que lei específica defina as normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social dessas propriedades.

Em adição às considerações anteriores merece o nosso comentário mais específico outro ponto das argumentações do autor e do relator do PDC relacionado à suposta inaplicabilidade da Lei Agrária Nacional para o disciplinamento das condições de exploração das terras da fronteira. Alega-se que a Lei nº 8.629/93 trata de reforma agrária e, portanto, de matéria estranha aos processos de alienações e concessões de terras na Faixa de Fronteiras. No texto do voto do nobre Relator a reforma agrária é conceituada como “...a desapropriação de terras improdutivas e sua distribuição para agricultores, na forma prevista pela Constituição Federal.”

Com todo o respeito, a alegação é de todo improcedente e, mais ainda, o conceito expresso de reforma agrária pelo nobre relator é equivocado e minimalista não encontrando abrigo na legislação brasileira.

O Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/66), recepcionado pela atual Constituição Federal, já no seu art. 1º, considera reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. Em complemento a essa definição, o art. 16 da mesma Lei estabelece que a reforma agrária “visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”.

No artigo seguinte (art. 17), o Estatuto define as formas de acesso à propriedade rural: desapropriação, doação, compra e venda, arrecadação de bens vagos, reversão ao Poder Público de terras indevidamente ocupadas, etc. Assim, a promoção e a execução da Reforma Agrária não é feita apenas através de desapropriação, mas por todas os outros mecanismos previstos no art. 17.

Desse modo, tem-se que também nos processos de ratificação de títulos nulos de imóveis localizados na faixa fronteira de domínio da União, regulados pelo Decreto-Lei n. 1.414/75, o Incra está promovendo e executando a Reforma Agrária, através da regularização fundiária.

Tanto é assim que o artigo 7º do Decreto-Lei n. 1.414/75 prevê que “*no processo de ratificação de que trata o presente Decreto-lei serão observadas as limitações constitucionais vigentes à época das alienações ou concessões estaduais, obedecido o disposto no art. 16 do Estatuto da Terra*”.

De outra parte e para demonstrar de forma cabal a improcedência da tese sustentada pelo autor e pelo relator do PDC, vale atentar para os termos do art. 188 da Constituição Federal , o qual estabelece que “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

Portanto, considerando que todos os pequenos e médios produtores rurais em faixa de fronteira terão seus títulos ratificados de ofício, desde que não possuam outro imóvel, os grandes proprietários devem reconhecer o empenho do governo em proceder a ratificação da dominialidade dessas terras, a partir de critérios de aferição da exploração econômica baseados nos princípios exclusivamente de produtividade impostos pela Constituição Federal.

Ante o exposto, recomendamos o voto contrário ao PDC nº 45, de 2007 e ao parecer de autoria do ilustre deputado Valdir Colatto.

Sala da Comissão, em 21 de agosto de 2007

Deputado Beto Faro