

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA , ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 78, DE 2007

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta dispositivos constitucionais à reforma agrária.

Autor: Deputado Leonardo Vilela

Relator: Deputado Duarte Nogueira

I – Relatório

O Projeto de Lei nº 78 de 2007, de autoria do Ilustre Deputado Leonardo Vilela, altera os artigos 6º, 9º e 11 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, modifica o conceito de propriedade produtiva e de aproveitamento racional e adequado de imóveis rurais, altera a forma de avaliação das propriedades quanto ao cumprimento dos citados requisitos e adiciona novas obrigações ao processo de desapropriação para fins de reforma agrária. A proposição também estabelece prazo para titulação do ocupante de terras públicas que se enquadrarem na determinação do art. 29 da Lei nº. 6383, de 07 de dezembro de 1976.

As alterações no artigo 6º foram efetivadas mediante modificações do caput e dos §§ 1º, 2º, 3º e 7º, revogação dos §§ 4º, 5º e 6º e inclusões dos artigos 6ºA, 6ºB e 6ºC.

O novo caput do art. 6º considera propriedade rural produtiva o imóvel rural que, explorado economicamente em situações de normalidade, mantenha aproveitamento agropecuário compatível com a produtividade do solo e sua respectiva classe de capacidade de uso. A modificação do § 1º estabelece exigência de laudo de avaliação técnico-agronômico, por profissional habilitado em ciências agrárias, para caracterização da

propriedade produtiva. A alteração no § 2º estabelece que a avaliação será consubstanciada em laudo técnico que considere o nível de tecnologia utilizada e sua correspondência com os parâmetros da sustentabilidade ecológica e econômica da produção agropecuária. A nova redação do § 3º determina que o período de análise do conjunto de atividades do imóvel rural deve considerar um prazo mínimo de três anos, para cultivos temporários e criações, e de cinco anos, para cultivos permanentes, incluindo silvicultura. A modificação do § 7º estabelece as condições de exceções para a perda da qualificação de propriedade produtiva, quando por razões de força maior, caso fortuito, transferência de titularidade por compra e venda, sucessão, decisão judicial, ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados.

A propositura revoga os §§ 4º, 5º e 6º do artigo 6º, que tratam da definição de área efetivamente utilizada nos casos de consórcio ou intercalação de culturas, mais de um cultivo no ano e para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados.

A proposta inclui novos artigos à Lei nº. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. O artigo 6ºA estabelece que as áreas mantidas com cobertura vegetal original ou em fase de regeneração, independentemente de sua situação legal, não serão consideradas como áreas inexploradas ou “improdutivas”. O artigo 6º B determina que caberá ao órgão de regulamentação de engenharia e arquitetura da localidade a indicação de profissional habilitado para atuar na peritagem, quando houver contestação de laudos de avaliação, por parte do Poder Público, quanto à condição de produtividade do imóvel rural. Já o artigo 6ºC estipula que o estabelecimento de parâmetros referenciais técnico-produtivos das culturas e criações será de responsabilidade do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), preservando, entretanto, o direito aos produtores de utilizarem sistemas produtivos alternativos, de tecnologia mista, branda ou orgânica, desde que devidamente comprovados.

Em relação ao Art. 9º, a proposta conceitua, através de mudança no parágrafo 1º, o requisito o “aproveitamento racional e adequado” da função social da propriedade, como sendo “a exploração da terra que mantenha nível de aproveitamento agropecuário e florestal compatível com a produtividade do solo e sua respectiva classe de capacidade de uso”.

Quanto ao artigo 11, a propositura o revoga compatibilizando com todo o escopo mencionado anteriormente, especialmente em função do novo sistema de avaliação das propriedades em que os parâmetros referenciais técnico-produtivos das culturas e

criações serão de responsabilidade do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), não necessitando, conseqüentemente, de ajuste periódico dos índices de produtividade.

Inclui na lei agrária o art. 17A, que estipula o prazo máximo de até cinco anos para que o órgão público federal competente realize os investimentos em infra-estrutura básica necessários à consolidação e subsequente emancipação de assentamentos da reforma agrária, especificando, no parágrafo único do mesmo artigo, que o citado prazo de emancipação deverá ser computado a partir da data de emissão de posse do imóvel rural ao órgão público.

Estabelece finalmente, que a emissão de título de posse ao ocupante de área de terra pública contínua de até 100 (cem) hectares, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, deverá ocorrer ao final da vigência do prazo da Licença de Ocupação, conforme § 1º do art. 29 da lei nº. 6.383, de 07 de dezembro de 1976.

O projeto de lei nº 78/2007 contempla um novo sistema de avaliação, através de laudo completo de avaliação que leve em consideração a classe de capacidade de uso do solo, o clima, o nível de tecnologia e a situação do mercado. Prevê a existência de três laudos durante a fase administrativa de levantamento e determinação da produtividade: do órgão público federal; do profissional habilitado indicado pelo produtor; e de perito técnico. E que os parâmetros para avaliação do imóvel rural serão referenciados pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), que é coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, envolvendo uma série de entidades de pesquisa públicas e privadas, conforme parágrafo único do art. 11 da lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

Menciona, em sua justificativa, que a reforma agrária tem sido um programa do governo que na prática tem intensificado o uso da terra. Que as normas agrárias vigentes, especialmente a lei agrária, estabeleceram medidas para classificar a propriedade considerando a idéia do aproveitamento do espaço disponível para exploração da agropecuária e essas medidas se referem a produtividade física da terra. Explica que, como conseqüência, existe uma clara imposição legal para que as propriedades rurais, face aos índices em vigor, sejam exploradas no limite do índice de exploração e com produtividade física da terra elevada. Caso contrário, a propriedade torna-se passível de desapropriação. Quem não quiser ser desapropriado deve ocupar a área disponível e com produtividade elevada, medida pela produtividade física da terra. Esta é a determinação do atual art. 6º da lei agrária, em que para aferir a ocupação, utiliza o Grau de Utilização da Terra (GUT) e para avaliar a produtividade usa o Grau de Eficiência da Exploração (GEE).

Argumenta que os atuais índices não avaliam a racionalidade econômico-ambiental, ou seja, não avaliam a sustentabilidade dos empreendimentos. E que é imputada à propriedade rural uma obrigação de produzir cada vez mais, não importando as condições de comercialização, armazenamento e transporte, disponibilidade de crédito, adversidades climáticas (secas, geadas, etc.), os fatores intrínsecos à propriedade (solos, fertilidade, topografia, clima, sistema de produção adotado, disponibilidade de água, etc.), e a perecibilidade dos produtos, entre outros fatores. Não leva em consideração as questões de mercado, como preços e renda líquida dos produtores.

Fundamenta que a qualificação de imóvel produtivo segundo a lei n. 8.629/93 (lei agrária) é equivocada, pois reflete apenas o rendimento da terra, o rendimento físico por hectare de lavouras e pecuária. E que os incisos do artigo 187 e inciso I do art. 186 da Constituição Federal faz clara distinção entre capacidade de produção e viabilidade econômica. Conclui que o projeto de lei em análise procura corrigir a distorção mencionada e que a nova sistemática de avaliação das propriedades rurais, fundamentada em laudo agrônomo específico, é mais justa, pois considera o potencial produtivo da propriedade e sua efetiva utilização, considerando o nível de tecnologia utilizada e sua correspondência com os parâmetros da sustentabilidade econômica da produção agropecuária.

Justifica, ainda, como inquestionável, o prazo máximo de cinco anos para que o governo federal realize os investimentos para a consolidação e emancipação de assentamentos. A ausência de emancipação dos assentamentos evidencia o alto grau de paternalismo e dependência de recursos públicos.

Por fim, defende que a definição do prazo de emissão de título de posse ao ocupante de área terra pública contínua de até 100 (cem) hectares, logo ao final da licença de ocupação, dará maior agilidade e efetividade aos processos de legitimação de posse da lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976.

O Projeto de Lei nº 78 de 2007, em síntese, tem quatro objetivos principais: a modificação da forma de cálculo ou avaliação da produtividade de imóveis rurais para fins de reforma agrária; a adequação aos conceitos de aproveitamento racional e adequado do imóvel rural; o estabelecimento de prazo para consolidação e emancipação de assentamentos; e a definição de prazo para titulação de áreas de terras públicas de até 100 (cem) hectares.

Nos termos do art. 119, caput, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Sr. Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e

Desenvolvimento Rural determinou a abertura e divulgação, na Ordem do Dia das Comissões, de prazo para recebimento de emendas. Findo este, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei n. 78/2007 do nobre deputado Leonardo Vilela traz a problemática dos atuais critérios de desapropriação dos imóveis rurais para fins da reforma agrária, da consolidação e emancipação dos assentamentos e da titulação de áreas de terras públicas de até 100 (cem) hectares.

Em relação à primeira questão, o nobre deputado demonstrou que os parâmetros, em vigor, que avaliam o conceito de produtividade do imóvel rural, Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE), são, respectivamente, medidas de aproveitamento do espaço físico disponível para exploração agropecuária (GUT) e medidas de produtividade física da terra (GEE).

Existe, assim, uma clara imposição legal para que as propriedades rurais além de terem utilização mínima de 80% da área aproveitável do imóvel, tenham produtividade física da terra elevada face aos índices de rendimento em vigor. Caso qualquer dos requisitos mencionados seja descumprido, a propriedade torna-se passível de desapropriação. Esta determinação está contida na atual redação do art. 6º da Lei nº 8.629/93, que para aferir a ocupação da propriedade rural, utiliza o GUT, igual ou superior a 80% e para avaliar a produtividade usa o GEE, que deve ser igual ou superior a 100%.

Desta forma, fica claro que os atuais índices não avaliam a medida da racionalidade econômico-ambiental e nem a sustentabilidade dos empreendimentos. Há claramente uma imposição de produzir cada vez mais, não importando os fatores intrínsecos e extrínsecos à propriedade, conforme destacado pelo referido deputado. É público e notório que o aproveitamento das terras, depende de uma série de fatores ou aspectos, tais como: distâncias dos centros consumidores e de agroindústrias, preços recebidos pelos produtos agropecuários, custos de produção; vias de acesso, infra-estrutura de desenvolvimento regional, clima da região, entre outros.

As medidas de produtividade para efeito de reforma agrária precisam considerar a racionalidade econômica em conjunção com a sustentabilidade. Os parâmetros

atuais não satisfazem este requerimento. A qualificação de imóvel produtivo da atual lei n. 8.629/93 (lei agrária) é equivocada, pois reflete apenas o rendimento da terra, o rendimento físico por hectare de lavouras e pecuária. Este entendimento, como já verificado, é acolhido pela interpretação sistêmica dada aos dispositivos constitucionais da reforma agrária combinados com o artigo 187 da Carta Magna.

Para corrigir as distorções mencionadas acima, o projeto de lei em análise propõe uma nova sistemática de avaliação das propriedades rurais que leve em consideração as possibilidades de aproveitamento, mediante a capacidade de uso agrônomo e econômico. Tal sistemática é apoiada na classificação de capacidade sustentável de uso das terras, que é baseada em combinações de fato do clima, características e propriedades da terra relacionadas com os riscos de erosão, limitações de uso, capacidade produtiva e manejo do solo. O uso adequado da terra é condicionado às possibilidades de aproveitamento agrônomo, econômico e ambiental.

A modificação do *caput* do art. 6º estabeleceu uma correta adequação ao definir que propriedade rural produtiva é o imóvel rural que, explorado economicamente em situações de normalidade, mantenha nível de aproveitamento agropecuário compatível com a produtividade do seu solo e respectiva classe de capacidade de uso. A classificação por classes de capacidade de uso do solo é um critério que permite uma análise técnica do imóvel e é capaz de caracterizar os diversos tipos de solos. As classes apresentam um ordenamento decrescente das possibilidades dos aproveitamentos mais intensivos da terra, sem risco de empobrecimento e degradação dos solos.

A alteração do § 1º do art. 6º adotou sistemática de avaliação das propriedades rurais fundamentada em laudo específico. A nova sistemática de avaliação é mais correta e justa, pois, além de considerar o potencial produtivo e sustentável da propriedade considera também a sua efetiva utilização. A mudança da redação proposta no § 2º estabeleceu que o laudo técnico deverá contemplar, quando da avaliação do imóvel rural, o nível de tecnologia utilizada e sua correspondência com parâmetros de sustentabilidade econômico-ecológica da produção agropecuária. A nova redação do § 3º estabeleceu interstícios de tempo que deverão ser observados quando da avaliação das propriedades e da elaboração dos laudos técnicos. Três anos é o tempo médio para que se avalie a produtividade das lavouras temporárias. No que pertine às lavouras permanentes e na pecuária é necessário tempo maior para que seja verificada a produtividade em virtude de ciclo produtivo mais longo. A redação proposta no § 7º disciplina situações corriqueiras que não têm previsão legal.

Traduz posicionamentos jurisprudenciais atinentes à matéria. A redação § 9º fixou prazos para que os produtores rurais adotem as medidas necessárias ao cumprimento das novas determinações legais.

O conteúdo do art. 6A traduziu entendimento atual e pacificado do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que áreas de interesse ambiental, desde que presentes nas propriedades rurais, não devem ser desconsideradas por mera falta de formalização das mesmas.

O teor do art. 6B previu que caso o Poder Público conteste o laudo técnico de avaliação de produtividade da propriedade, apresentado pelo proprietário rural, seja indicado pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) profissional habilitado a realizar peritagem.

A propositura do art. 6C dispôs que o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, composto dentre outros órgãos por universidades, institutos de pesquisas públicos e privados, com coordenação da EMBRAPA, fixe parâmetros técnico-produtivos das culturas e criações. Ficarão garantidos, aos produtores rurais, parâmetros referenciais de produtividade para os diferentes tipos de sistema de produção (sistemas produtivos orgânicos, sistemas biodinâmicos, sistemas produtivos menos dependentes de agroquímicos; sistemas produtivos integrados, sistemas de agricultura de precisão etc.).

O art.6 D submeteu ao Congresso Nacional o referendo de tais parâmetros, a fim de garantir maior participação da sociedade na fixação desses parâmetros.

Quanto à alteração do art. 9º, a proposta também conceituou o requisito da função social “aproveitamento racional e adequado” como sendo aproveitamento sustentável da terra compatível com equilíbrio econômico – ecológico da propriedade.

Observou-se, ainda, que as revogações efetivadas foram necessárias face às alterações propostas na lei, diante da nova sistemática apresentada, que resolve as principais impropriedades da questão ao incorporar a aludida lei os seguintes requisitos: a) definição do conceito de propriedade produtiva como o imóvel rural que, explorado economicamente em situações de normalidade, mantenha aproveitamento agropecuário compatível com a produtividade do solo e sua respectiva classe de capacidade de uso; b) forma de avaliação da produtividade de imóveis rurais para fins de reforma agrária alicerçada em até três laudos agrônômicos; c) definição do requisito aproveitamento racional e adequado da função social da propriedade como sendo a exploração da terra que

mantenha nível de aproveitamento agropecuário compatível com a produtividade do solo e sua respectiva classe de capacidade de uso.

Desta forma, entendemos que uma nova sistemática de avaliação dos imóveis rurais foi construída, corrigindo os equívocos da atual lei e tornando o processo de investigação da produtividade mais justo.

Quanto à segunda questão, também consideramos como inquestionável a necessidade da modificação introduzida no art. 17, que estabeleceu prazo máximo de cinco anos para que o órgão público federal competente realize os investimentos para consolidação e emancipação de assentamentos. A falta de emancipação dos assentamentos mostra alto grau de paternalismo e dependência de recursos públicos. Até início de 2005, apenas 6% foram considerados consolidados pelo Incra. Novos assentamentos estão sendo criados (um total de cerca 7.400 projetos de assentamentos foram criados até o final do ano de 2006), sem qualquer compromisso de emancipação dos mesmos. É necessário, portanto, que o governo federal priorize a consolidação e emancipação dos assentados e dos assentamentos, disponibilizando toda a infra-estrutura necessária para que as famílias assentadas possam produzir adequadamente, se tornem independentes e possam se beneficiar da política pública da agricultura familiar.

Quanto ao terceiro ponto da proposta, julgamos pertinente que findo o prazo previsto no §1º do art. 29 da Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976, ou seja, o prazo de 04 (quatro) anos da licença de ocupação de ocupante de terra pública de até 100 (cem) hectares, o órgão público federal competente emita o título de posse ao beneficiário da reforma agrária.

A propositura, desta forma, contribui, significativamente, com a melhora dos processos que avaliam a qualificação de produtividade de uma propriedade rural, com a sustentabilidade dos assentamentos da reforma agrária, e promove a titulação de ocupantes de terras públicas de forma mais célere.

Pelas razões expostas, submeto ao Plenário desta Ilustre Comissão o presente Parecer imbuído das considerações arrazoadas, **manifestando o voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 78 de 2007.**

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado Duarte Nogueira
Relator