

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 2.471, DE 2007

Cria Sistema de Indenização a Produtores Rurais cujas Propriedades sejam Passíveis da Desapropriação para fins de Ocupação por Quilombolas, para Populações Indígenas, Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais.

Autor: Deputado PAULO PIAU

Relator: Deputado JERÔNIMO REIS

I - RELATÓRIO

A proposição que ora relatamos, vale dizer, o Projeto de Lei nº 2.471, de 2007, de autoria do nobre Deputado Paulo Piau, nos estritos termos de sua ementa, **“Cria Sistema de Indenização a Produtores rurais cujas Propriedades sejam Passíveis da Desapropriação para fins de Ocupação por Quilombolas, para Populações Indígenas, Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais.”**

Nos dois primeiros artigos, pode-se ver a coluna vertebral desse dispositivo, na medida em que institui um sistema para indenização e define os parâmetros a serem seguidos. Para melhor compreensão dos nobres pares, permitimo-nos a transcrição, fazendo-a nos exatos termos ortográficos em que se apresenta:

“Art. 1º - Fica instituído Sistema para Indenização a Produtores Rurais cujas Propriedades sejam Passíveis da Desapropriação para fins de Ocupação por Quilombolas, para Populações Indígenas, Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais, em todo o território nacional.

§ 1º - Os produtores rurais cujas propriedades sejam passíveis da desapropriação para fins de ocupação por quilombolas, para populações indígenas, reservas extrativistas ou por outros segmentos sociais, quando considerados como correção de injustiças com seus antepassados, receberão indenizações:

I – das benfeitorias que foram constituídas:

II - da terra nua e do valor agregado até torná-la produtiva como: desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, adubação orgânica e outros procedimentos congêneres.

III – do lucro cessante por 20 anos.

§ 2º - A indenização disposta no inciso III do parágrafo anterior, será utilizada pelo ocupante possa constituir uma nova propriedade rural e aguardar o tempo necessário até que esta se torne economicamente viável. (sic)

No prazo regimental nenhuma emenda foi apresentada.

Este, o relatório.

II. - VOTO DO RELATOR

Posta em suas linhas básicas, passamos a nos manifestar quanto ao mérito da proposição. E o faremos centrando a análise, principalmente, nos dois artigos transcritos, já que os demais nada mais são do que corolário desses primeiros.

Em primeiro lugar cumpre-nos anotar que um “sistema para indenização” não é criado para propriedades PASSÍVEIS de desapropriação mas, especificamente, para propriedades desapropriadas. Não se indeniza a possibilidade. “Passíveis de desapropriação” significa que podem ser desapropriadas. Aqui, a primeira impropriedade.

O sistema previsto objetiva a indenização da desapropriação para fins de Ocupação por Quilombolas, **para** Populações Indígenas, Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais, em todo território nacional. Neste particular, impõe-se-nos observar que:

- não se pode falar em “desapropriação para fins de ocupação por quilombolas e populações indígenas”. Isto porque o pressuposto constitucional do reconhecimento da propriedade definitiva das terras quilombolas é, exatamente, a posse, a ocupação comprovada nos termos do art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. No que se refere às populações indígenas, também não há que se falar em desapropriação para ocupação, haja vista que a demarcação de uma reserva indígena tem como pressuposto o direito originário sobre as terras **que tradicionalmente ocupam**, nos termos do art. 231 de nossa Carta Magna. Vejamos, para melhor compreensão do tema, o que dizem os referidos dispositivos constitucionais:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que **tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 68 . Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que **estejam ocupando** suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Conclusão a que se chega, após a leitura desses dois dispositivos constitucionais, é que uma desapropriação nos termos apresentados pelo dispositivo que ora analisamos não será, jamais, para ocupação das áreas por quilombolas e por populações indígenas, uma vez que já são ocupadas por eles. A desapropriação visa, isto sim, a desintrusão dos fazendeiros que ocupam essas áreas. Aqui, uma outra inadequação conceitual.

Continuando nossa análise do *caput* do art. 1º, observamos que o Sistema para indenização que se pretende criar, prevê, também, a indenização para “ocupação para Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais”. Aqui, obrigatório se faz alertar os nobres membros deste Colegiado para uma outra inadequação, uma vez que tanto a desapropriação para criação de reservas extrativistas como para ocupação de “outros segmentos sociais” tem normativa legal própria, vale dizer, aquela que dispõe sobre desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Cumpre anotar, por oportuno, que a criação de uma reserva extrativista se insere entre os atos típicos de reforma agrária, uma vez que tem por fim modificar o sistema de USO E POSSE da terra, objetivo precípua da reforma agrária.

Quanto ao parágrafo primeiro deste artigo primeiro, conveniente anotar que busca definir a sistemática indenizatória, contemplando:

- as benfeitorias que foram constituídas;
- a terra nua e o valor agregado até torná-la produtiva, tais como desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, adubação orgânica e outros procedimentos congêneres;
- lucro cessante por 20 anos.

No que se refere à sistemática indenizatória, cumpre-nos observar que:

não é correto falar em indenização de “benfeitorias que foram constituídas”. Isto porque só se indeniza o que existe. Se uma benfeitoria não foi constituída, ela não existe. Não existindo, não há o que se indenizar. Um outro detalhe a ressaltar é que, no caso em tela, a proposição trata como coisas distintas as benfeitorias que foram constituídas e o valor agregado até tornar a terra produtiva, como se se tratassem de coisas distintas, independentes, o que é inusitado no campo do direito. Tal “valor agregado”, nos termos da proposição, refere-se a desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, e adubação orgânica. Pastagem formada é benfeitoria que, no presente caso, será indenizada. Normalmente, a formação de uma pastagem inclui todos os trabalhos que, segundo a proposição, vem chamado de valor agregado. Isto é,

desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem e adubação orgânica. Daí, incorreto pretender a indenização das benfeitorias e do valor agregado como se coisas distintas fossem.

Para que os nobres deputados tenham uma idéia mais clara do que se propõe, imaginemos que alguém pleiteie, num processo indenizatório de uma casa residencial, além do pagamento da casa em si, a indenização do cimento, do ferro, da areia, dos tijolos, dos sanitários, pias e pisos utilizados para levantar a casa. Diríamos, simplesmente, que tal proposta vai além, muito além do inusitado, do razoável.

Indenização da “terra nua”. Aqui, a grande questão. Indenizar a terra nua significa indenizar o direito de propriedade legitimamente adquirido. Coisas distintas são a indenização da terra (direito de propriedade) e indenização das benfeitorias.

Como foi anotado acima, a Constituição Federal reconhece aos índios **os direitos originários sobre as terras que ocupam**. Aos remanescentes das comunidades quilombolas, **a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando**. Diante do mandamento constitucional, como pretender a indenização pela terra nua se o expropriado não é dela proprietário?

Por outro lado, não há como negar uma injustiça que tem sido frequentemente praticada contra os produtores rurais dessas áreas. Ninguém desconhece que, em sua maioria, essas terras tem, na origem de sua cadeia dominial, um título expedido pelo Poder Público. Esses produtores estão lá porque compraram a terra. Terra titulada pelo Poder Público, voltamos a frisar. A injustiça reside na não indenização da terra, pelas razões acima expostas.

Na maioria dos casos, para não dizer na totalidade deles, o problema dos produtores surge com demarcação das áreas sobre as quais incidem os direitos originários dos índios e a propriedade definitiva dos remanescentes de quilombos. Nesses casos, os títulos expedidos pelo Poder Público, relativos às áreas que se encontram dentro dos perímetros posteriormente demarcados, são considerados nulos de pleno direito. A nulidade relativa pode ser sanada. A nulidade absoluta, que é o caso presente, não.

E então? Como ficam os que, confiantes na legalidade dominial, porque originária de um título público, adquiriram a terra para nela produzirem? A quem atribuir a RESPONSABILIDADE pelo prejuízo, pelo dano sofrido se não ao Poder Público que expediu títulos de domínio sobre glebas que, posteriormente, foram declaradas terras indígenas e quilombolas? Quando, por nossos atos voluntários ou involuntários, causamos danos a terceiros, somos obrigados moralmente ou constrangidos judicialmente a RESPONDER pelo dano causado a outrem, ressarcindo o prejudicado. RESSARCIR, Senhores membros deste Colegiado, é pagar o dano ou satisfazer a obrigação resultante ou fundada na RESPONSABILIDADE.

Quer nos parecer incontestável, no tema ora tratado, a responsabilidade e a consequente obrigação do Poder Público de ressarcir. Não por outra razão, esse ressarcimento será contemplado no substitutivo que apresentaremos.

No que concerne aos lucros cessantes por 20 anos, temos que convir que a pretensão se nos afigura de difícil sustentação. Qual, Senhoras e Senhores Deputados, a cultura permanente que resiste, de forma produtiva e continuada a um período de 20 anos? Como aferir, criteriosamente, o lucro anual de uma atividade que se caracteriza pela “alea”, isto é, pela incerteza? Sabemos todos dos riscos e das frustrações totais que, em alguns anos, envolvem a atividade agrícola. Ademais, sabemos todos que o valor indenizatório fixado para uma cultura permanente, pelo menos teoricamente, contempla o valor intrínseco dessa área. Não concordando, com o valor indenizatório proposto, poderá o proprietário pleitear judicialmente o valor que julgar justo. Concluindo, queremos deixar consignado que, como pretendido, o pagamento de lucros cessantes por 20 anos se nos afigura muito mais locupletamento ilícito do que justa indenização.

No que diz respeito ao § 2º do art. 1º, anotamos que, ao determinar que a indenização será utilizada para “constituir uma nova propriedade rural”, impôs ao expropriado uma obrigação de fazer, o que fere o direito à livre iniciativa, fundamento do Estado democrático de direito, nos termos do art. 1º de nossa Carta.

Quanto aos demais dispositivos do projeto, por se tratarem de corolários dos que já analisamos, nos absteremos de comentar, porque desnecessário.

Por todo o exposto, somos pela aprovação do presente projeto, nos termos do substitutivo que, a seguir, apresentamos para apreciação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado JERÔNIMO REIS
Relator

2008_16254_Jerônimo Reis

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.471, DE 2007

Dispõe sobre critérios de indenização nos casos de desapropriação em áreas ocupadas por comunidades indígenas e por remanescentes das comunidades de quilombos

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Nas desapropriações que tenham por objetivo a demarcação e desintrusão das áreas ocupadas por comunidades indígenas e por remanescentes das comunidades de quilombos, o poder desapropriante:

I - Indenizará as benfeitorias úteis e necessárias;

II. - ressarcirá, pelo valor atualizado da terra nua, o produtor rural cujo título de domínio tenha origem em título expedido pelo Poder Público.

Art. 2º A indenização e o ressarcimento de que trata o artigo anterior serão feitos em moeda corrente e em uma única parcela.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado JERÔNIMO REIS
Relator