

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 Bruno Araújo

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO VITAL DO RÊGO FILHO

I - RELATÓRIO

A proposição de autoria do nobre deputado Leonardo Vilela, altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta dispositivos constitucionais à reforma agrária.

Não se pode desconhecer o acirrado conflito de interesses existente no âmbito do Direito Agrário brasileiro quando se trata de reforma agrária. Os “sem-terra” e os proprietários rurais mobilizam-se para fazer valer seus respectivos pontos de vista no competente instrumento legal que os agasalhe. Desse antagonismo decorre um amálgama jurídico, não só nas leis que regulam a matéria, mas também na própria Carta Magna de 1988. E esta Casa é o desaguadouro desse torvelinho de interesses, personalizado em grupos de pressão que aqui se fazem presentes. Desse modo, não poderemos deixar de examinar o Projeto de Lei nº 78/2007, sem levar em consideração esses aspectos políticos contraditórios.

O Projeto de Lei modifica, no Art. 6º da Lei 8.629/93, a conceituação científica de propriedade rural produtiva, ao adequá-la a um

critério de aproveitamento agropecuário, compatível com a produtividade do solo e da sua classe de capacidade de uso, situados em condição de exploração econômica de normalidade, mudando, assim, os parâmetros estabelecidos no artigo 6º da Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.

A adoção desses parâmetros violaria os princípios constitucionais da isonomia, da eficiência, do contraditório e da ampla defesa. A subjetividade de tais critérios conferiria tratamento distinto a cidadãos que se encontram em situações idênticas; eles violariam a eficiência do cumprimento do programa de reforma agrária, em razão de gerarem dissensões e litígios judiciais; como os critérios do Projeto de Lei são imprecisos, impediriam a ciência prévia e exata aos proprietários dos pressupostos e métodos utilizados pelo Poder Público na aferição da produtividade dos imóveis, o que impossibilitaria a defesa da produtividade dos mesmos. A legislação atual fixa critérios objetivos e graus determinados, porém o Projeto de Lei em pauta visa à aplicação de parâmetros etéreos e de difícil mensuração.

Em que pese a boa fé do autor em aprimorar o ordenamento estabelecido pelo artigo 6º da Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, não há defasagem jurídica nas disposições desse artigo em vigor e de seus parágrafos, quando fixa o grau de utilização da propriedade rural em razão da área aproveitável, bem como a sistemática da obtenção do grau de eficiência, deixando ao órgão do Poder Executivo o estabelecimento dos índices de rendimentos de produtos agrícolas e de lotação de unidades pecuárias, úteis para se saber se o imóvel é produtivo ou não, para efeito de desapropriação. A Lei 8.629/93 expressa 80% de grau de utilização da terra e 100% de eficiência na exploração para o imóvel rural ser considerado produtivo.

Ocorre, inclusive, que o autor do Projeto de Lei, ao utilizar a expressão “situação de normalidade” (“... *explorado economicamente em situações de normalidade...*”) enunciou-a de forma subjetiva, comprometendo a necessária objetividade da juridicidade e da adequada técnica legislativa. Não há como eliminar, do ponto de vista jurídico positivo, a carga de abstração que rodeia a terminologia utilizada, pois o conceito de “situação de normalidade”

encontra-se em um campo subjetivo e vago. É um signo ambíguo, formado de sinais lingüísticos indeterminados, polissêmicos.

O Projeto de Lei 78/2007 também caracteriza a propriedade produtiva conforme um aproveitamento *“compatível com a produtividade do solo”* devendo, ainda, ser analisados o *“nível de tecnologia utilizada e sua correspondência com os parâmetros da sustentabilidade ecológica e econômica da produção agropecuária.”* Tais parâmetros são imprecisos e indeterminados, ferindo os Arts. 185 e 186 da Constituição, visto que não permitem a adequada aferição da produtividade. É um critério vago que não fixa o grau exigido para o imóvel rural cumprir sua caracterização produtiva.

O Projeto de Lei, na modificação que propõe ao § 7º da Lei 8.629/93, ressalta que o imóvel continuará a ser qualificado como propriedade produtiva quando deixar de apresentar os parâmetros exigidos para tal, devido à transferência de titularidade por compra e venda, sucessão, decisão judicial, ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida. São imunidades novas para a desapropriação com fins de reforma agrária que não estão previstas constitucionalmente, pois nossa Carta Magna, no artigo 185, determina que somente não pode ser desapropriadas a propriedade produtiva e a pequena e média propriedade rural.

Conforme se pode depreender do que expressa o Projeto de Lei, ele traduz uma visão patrimonial da propriedade rural. Ocorre que as normas em que se baseiam a política agrícola, fundiária e a reforma agrária enfocam-se doutrinariamente na propriedade da terra mais como bem econômico de produção do que como bem patrimonial, e é assim que se pauta o regime da propriedade rural. É por essa razão que os preceitos constitucionais da ordem econômica possibilitam ao Poder Público intervir para dar cumprimento à função social da propriedade – tendo a produtividade como fator preponderante. Assim se assimila da Lei nº 8.629/93, bem como do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e dos princípios da política agrícola configurados na Lei nº 8.174/91.

A função social exige critérios e graus para o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio

ambiente, para a regulação das relações de trabalho e da exploração favorecedora do bem-estar dos proprietários e trabalhadores, tal como expressa o Art. 186 da Constituição Federal:

“A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecida em lei

I – aproveitamento adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

Esse é o motivo por que desapropriação é a sanção para a propriedade rural que não estiver cumprindo sua função social e, devido a isso, qualquer imóvel poderá ser constitucionalmente desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária. É um preceito que se traduz no direito fundamental à melhor distribuição da terra. O próprio artigo 185 da Constituição, em seu parágrafo único, fixa normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social, ao estabelecer que *“A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.”*

O Projeto de Lei, ao propor um artigo 6º - A, na Lei 8.629/93, deixa de considerar como áreas inexploradas ou não-produtivas as que são mantidas com cobertura vegetal original ou em fase de regeneração, independentemente de sua averbação ou situação legal.

Acontece que cobertura vegetal é o revestimento natural das florestas, o qual abriga formações arbóreas densas e de alto porte que cobrem áreas territoriais mais ou menos extensas. Em alguns casos apresentam porte avantajado e considerável valor econômico, motivo pelo qual são protegidas pela legislação. É verdade que não podem ser destituídas de apreciação econômica, o que as faz assemelhadas às benfeitorias, portanto indenizáveis.

Todavia não são benfeitorias nem podem ser consideradas áreas produtivas, visto que a produção de um bem econômico como mercadoria envolve o processo de transformação do bem natural – a árvore das florestas naturais não é plantada, cultivada, adubada, portanto não é fruto do processo social de produção, não é produzida economicamente. Foi a natureza que as fez ali, *in natura*, como bem natural, assim como a terra nua não é produtiva se não for trabalhada socialmente, mediante a aplicação de força de trabalho e de bens de capital. É uma forma de acessão.

Como é possível considerar a cobertura vegetal original como área explorada se não existir exploração econômica da área por parte dos proprietários da terra?

O Projeto de Lei dá nova redação à Lei 8.629/93, ao propor, na formulação do Art. 6º - B, que o “*órgão de regulamentação das atividades de engenharia e arquitetura da localidade*” indique “*profissional habilitado para atuar na peritagem, quando houver contestação do laudo técnico, por parte do Poder Público, com relação à condição produtiva da propriedade rural.*” Tal dispositivo afrontaria o Art. 184 da Constituição, que diz competir à União desapropriar para fins de reforma agrária, quando fixa instância externa ao Poder Executivo Federal como definidora da classificação do imóvel rural – isso torna o procedimento mais lento, pois, após a manifestação do órgão de regulamentação das atividades de engenharia e arquitetura, ainda caberia acesso ao Judiciário.

II - VOTO

O Projeto de Lei nº 78, de 2007, preenche o requisito da constitucionalidade formal, conforme previsão contida no inciso I, do artigo 22 da Lei Maior, estando o tema abordado na proposição inserido no rol de competências legislativas da União.

No entanto, quanto aos demais requisitos que devem ser apreciados no âmbito desta comissão, o projeto não pode prosperar.

Frisando que ao pretender legislar sobre a emissão de títulos de domínio, o Art. 5º do Projeto de Lei 78/2007 estabelece que “*Findo o prazo*

previsto no §1º do art. 29 da Lei nº 6.363, de 7 de dezembro de 1976, o órgão público federal competente deverá emitir o título de posse ao beneficiário da reforma agrária.” Assim, comete petição de princípio por ser tautológico em relação ao § 1º do Art. 29 da Lei 6.383/76, que já garante que o título de posse deva ser emitido pelo órgão público federal competente ao beneficiário da reforma agrária – ou seja, o art. 5º do Projeto de Lei repete o disposto na Lei 6.383/76.

Com base no exposto, voto pela inconstitucionalidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 78/2007.

Sala da Comissão, 04 de agosto de 2009

Deputado VITAL DO RÊGO FILHO