

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 2.713, DE 2007

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

**Autor:** Deputado VIGNATTI

**Relator:** Deputado NELSON PROENÇA

## I - RELATÓRIO

A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 foi modificada pela Medida Provisória n.º 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, em vários de seus artigos. Dentre essas alterações, ressaltamos a introduzida pelo § 4º do art. 5º daquela Lei, que prevê a possibilidade de compra de imóveis para fins de reforma agrária, com pagamento em Títulos da Dívida Agrária. Vejamos em que condições se prevê a compra:

“Art. 5º .....

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária – TDA, resgatáveis

em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:

.....”

Em razão dessa alteração é que o nobre Deputado Vignatti propôs o Projeto de Lei que ora analisamos e que, em síntese, objetiva alterar o art. 5º da referida Lei n.º 8.629, nos seguintes termos:

“Art. 5º.....

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à reforma agrária que não atendam as hipóteses de desapropriação por interesse social, o pagamento da terra nua e das benfeitorias será realizado em dinheiro, no prazo de 90 dias, a contar da data de formalização da proposta de aquisição.

§ 5º A formalização da proposta de aquisição por compra e venda dos imóveis rurais previstos no § 4º será condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários para a realização da transação.”

No prazo regimental nenhuma emenda ao projeto foi apresentada.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

No que interessa especificamente às questões orçamentárias e financeiras, observamos que o Projeto de Lei nº 2.713, de 2007, propõe que o pagamento da terra nua e das benfeitorias de imóveis rurais que não possam ser desapropriados para fins de reforma agrária seja totalmente feito em dinheiro.

Estabelece o Projeto que essas aquisições estariam condicionadas à disponibilidade de créditos consignados anualmente nas leis orçamentárias da União.

Nesse sentido, observamos que essa operação tipicamente mercantil, é, atualmente, realizada com recursos alocados na Ação 4460 “Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária”. Trata-se de inversões financeiras realizadas pela União com recursos da Fonte 164 (Títulos da Dívida Agrária – TDAs) e são classificadas como despesas primárias discricionárias (Resultado Primário – RP 2).

Segue-se, portanto, que uma eventual mudança na forma de pagamento, ou seja, dinheiro no lugar de TDAs, não produziria impacto no resultado fiscal previsto na Lei nº 11.768, de 2008 (Lei de diretrizes Orçamentárias – LDO 2009), pois o pagamento em dinheiro, com recursos do Tesouro Nacional, também se encontra na classificação RP-2.

E, como tais despesas já se encontram devidamente previstas no Plano Plurianual para o período 2008-11 (Lei nº 11.653, de 2008), bem como, na Lei Orçamentária vigente, a presente autorização legislativa não apresenta, por si, envolvimento direto ou indireto com o aumento da despesa pública.

Nada obstante, somos forçados a reconhecer que estamos diante de uma matéria complexa, cujos desdobramentos somente serão pacificados na douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, independentemente da orientação de nosso voto neste Colegiado, uma vez que estamos tratando da regulamentação de uma das vertentes do processo de reforma agrária disciplinado no art. 184 da Constituição Federal.

A Constituição estabelece que são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as propriedades rurais que não cumpram sua função social, exceto as terras consideradas produtivas, as pequenas e médias propriedades assim definidas em Lei (Lei 8.629/93).

A Constituição estabelece que o pagamento da indenização será feito mediante Títulos da Dívida Agrária, não havendo previsão para o pagamento em dinheiro, exceto para as benfeitorias. Da mesma forma, não há previsão constitucional para a aquisição de terras produtivas para fins de reforma agrária.

O caráter reformista da norma constitucional tem por objetivo possibilitar melhor distribuição das terras rurais, para permitir acesso aos agricultores que ainda não tenham sua própria gleba, onde possam

trabalhar, produzir e obter a renda necessária para o seu sustento e o de sua família.

A reforma agrária constitui-se, acima de tudo, em processo de justiça social, punindo o investimento reconhecidamente especulativo, pelo qual a propriedade rural não cumpre a sua função social, pois não gera riqueza e nem emprego, mas se presta apenas à locupletação do investidor, que nada produz.

De outra parte, a aprovação da proposição em tela, não obstante a nobre intenção de seu autor, ao oferecer maior liquidez no pagamento das indenizações da terra nua e das benfeitorias, nos casos ali especificados, substituindo o citado pagamento em títulos da dívida agrária por indenizações em espécie, acabaria exercendo uma pressão adicional sobre as contas públicas, podendo inclusive promover a migração de recursos públicos destinados a financiar os projetos e as ações de apoio técnico e creditício aos assentamentos, no âmbito do processo de reforma agrária, para os proprietários das terras que foram objeto das indenizações, dadas as conhecidas restrições orçamentárias.

Ao se promover a mencionada substituição de títulos públicos pelo pagamento em dinheiro nas situações ditas não passíveis de desapropriação em face do que determina a Constituição, estaríamos criando preocupantes estímulos a invasões de propriedades rurais não enquadradas no rito estabelecido pela Constituição para a reforma agrária, não se descartando, inclusive, a hipótese de acordos entre as partes envolvidas – proprietários de má fé e movimentos de agricultores sem terra – para provocar a aceleração artificial dos conflitos, na expectativa de que o Tesouro Nacional acabaria se responsabilizando pelas indenizações das propriedades invadidas, sem maiores custos para os proprietários.

Outra questão que chama a atenção é o fato de se desejar adquirir para fins de reforma agrária as propriedades invadidas pelos movimentos sociais, quando, sendo consideradas produtivas, não são passíveis de desapropriação. Neste caso, há de se observar a proibição de dar andamento ao processo de desapropriação, tendo em vista o que determina o art. 2º, §§ 6º, 7º e 8º, e o art. 2º-A da Lei n.º 8.629, de 1993, na redação dada pela Medida Provisória n.º 2.183-56, de 2001, que veda a vistoria de terras invadidas, e, por conseguinte, estanca o processo de desapropriação, *in verbis*:

“Art. 2º .....

.....

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.”

“Art. 2º-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00

(quinhentos e trinta e cinco mil reais)<sup>1</sup> e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis.”

Por último, e não menos importante, os títulos públicos destinados a indenizações no âmbito do processo de reforma agrária podem ser negociados livremente no mercado secundário, o que reforça a sua atratividade do ponto de vista de sua liquidez, não havendo mais razões para classificá-los como títulos “podres”, como no passado já mais distante, felizmente, tempo no qual o recebimento dos valores correspondentes a esses títulos exigia uma intermediação política que não se coaduna com as boas práticas na condução dos negócios públicos.

Por tais motivos, votamos pela compatibilidade e adequação orçamentárias e financeiras da proposição. No entanto, no mérito, somos forçados a votar pela rejeição do Projeto de Lei n.º 2.713, de 2007.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2009.

**Deputado NELSON PROENÇA**  
**Relator**

2009\_8151

---

<sup>1</sup> Os valores a que se refere o dispositivo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período.