

PARECER N° , DE 2007

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 202, de 2005, que altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a fixação e o ajuste dos parâmetros, índices e indicadores de produtividade.

RELATORA: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão passa a examinar, nesta oportunidade, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 202, de 2005, que altera os artigos 6º, 9º e 11 da 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* (Lei Agrária).

Composto de três artigos, o projeto foi apresentado, em 2 de junho de 2005, pela ilustre Senadora LÚCIA VÂNIA.

Com as alterações que propõe ao texto da Lei Agrária (artigos 6º e 11), o PLS nº 202, de 2005, consoante os termos da sua própria justificação, tem por objetivo alterar a definição de propriedade rural produtiva, além de modificar parâmetros, índices e indicadores dos graus de utilização da terra e de eficiência na exploração agrícola e pecuária.

O art. 1º da proposição promove alteração do conceito de propriedade rural produtiva e do cálculo do grau de eficiência na exploração da terra, previstos na Lei Agrária, na seguinte forma:

- modifica o *caput* do art. 6º, para conceituar a propriedade produtiva como sendo aquela que, explorada econômica e racionalmente atinge, simultaneamente, grau de utilização da

terra e de eficiência na exploração, segundo parâmetros, índices e indicadores fixados pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com aprovação do Conselho Nacional de Política Agrícola;

- altera o inciso I do § 2º do art. 6º, para determinar que o cálculo do grau de eficiência na exploração da terra no que se refere aos produtos vegetais será feito com base na divisão entre a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento, estabelecidos na forma do *caput*, para cada microrregião homogênea;
- modifica o inciso II do § 2º do art. 6º, para fixar que o cálculo do grau de eficiência na exploração da terra, no que tange à exploração agropecuária, será feito com base na divisão entre o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido na forma do *caput*, para cada microrregião homogênea;
- altera o inciso II do § 3º do art. 6º, para estabelecer que se consideram efetivamente utilizadas a áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado na forma do *caput*;
- modifica o inciso III do § 3º do art. 6º, para determinar que se consideram efetivamente utilizadas as áreas de exploração extractiva vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos na forma do *caput*, para cada microrregião homogênea, e a legislação ambiental;
- acrescenta o § 9º ao art. 6º, para fixar o prazo de dois anos, no caso de culturas temporárias, e de cinco anos, no caso de culturas perenes e de exploração pecuária, para a adaptação das propriedades rurais, na hipótese da fixação de novos parâmetros, índices e indicadores de produtividade, bem como de ajuste dos parâmetros, índices e indicadores de produtividade já existentes.

O art. 2º do PLS 202, de 2005, também altera a redação do art. 11 da Lei Agrária, para determinar que os parâmetros, índices e indicadores que

informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, com base em estudos científicos e tecnológicos da agricultura e do desenvolvimento regional, realizados pelo órgão do Poder Executivo de pesquisa agropecuária, com aprovação dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. Por fim, o art. 3º do projeto, dispõe sobre a cláusula de vigência

Na justificação, a autora informa que a Lei Agrária não prevê formalmente a participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na fixação dos índices de produtividade, embora em seu art. 11 determine que o ajuste dos índices de produtividade será realizado “pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola”.

Assim, julga uma incoerência este fato e propõe seu saneamento ao determinar, como consta do Projeto de Lei em análise, que os indicadores de produtividade sejam fixados de forma conjunta pelos Ministros da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Quanto ao mérito, cabe a esta Comissão se pronunciar, tendo em vista o disposto no art. 104-B, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade são atendidos pelo PLS nº 202, de 2005, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito agrário, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, bem como por não ter sido vulnerada cláusula pétreia alguma (art. 60, § 4º, da Carta Magna). Ademais, a matéria consubstanciada na proposição insere-se no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, em conformidade com o que dispõe o *caput* do art. 48 do Texto Constitucional. Ressalte-se, também, que não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i*) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da *generalidade*; *iv*) é consentâneo com os princípios gerais do Direito; e *v*) se afigura dotado de potencial *coercitividade*.

O texto magno prevê a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária da propriedade rural que não cumprir sua função social (Constituição Federal, arts. 184, 185 e 186), mediante prévia e justa indenização, em títulos da dívida agrária, sendo apenas as benfeitorias úteis e necessárias, pagas em dinheiro.

Nos termos do art. 186 da Constituição, a propriedade rural cumpre a sua função social quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos requisitos de: aproveitamento racional e adequado do uso do imóvel; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; preservação do meio ambiente; observância das disposições referentes à legislação trabalhista; e exploração da terra de modo a favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

No exame dos requisitos legais, configuradores da função social do imóvel rural, um aspecto merece consideração especial: o aproveitamento racional e adequado. Em relação a esse item específico, o texto constitucional não trata de produtividade, mas, apenas, do aproveitamento adequado da terra.

Em que pesem as boas intenções contidas no PLS nº 202, de 2005, este desconsidera que os atuais índices de eficiência não avaliam a medida da racionalidade econômico-ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos. Tal sustentabilidade e racionalidade deve considerar critérios como a capacidade ou aptidão de uso do solo. A classificação de aptidão de uso do solo deve levar em consideração a sua fertilidade, a acidez, as propriedades físicas, a topografia, a disponibilidade de recursos hídricos e o clima. Tais características determinam que atividades produtivas podem ser desenvolvidas e sob que condições de manejo, sem que se incorra no risco de erosão ou perda das propriedades físicas e químicas do solo, que comprometeriam a sustentabilidade da sua exploração.

Há de se observar, ainda, que o aproveitamento racional e adequado das terras, depende de uma série de fatores econômicos, tais como: distâncias dos centros consumidores e de agroindústrias, vias de acesso, infra-estrutura logística, preços pagos pelos insumos e equipamentos e recebidos pelos produtos agropecuários, que determinam os custos de produção e as margens de lucro.

O requisito aproveitamento racional e adequado — função social que é, nos termos do art. 186 da Constituição — está restrito às possibilidades de uso da terra, que dependem, como já mencionado, necessariamente, de fatores internos (inerentes especialmente à capacidade de uso) e externos à propriedade, bem como de aspectos não controlados por seu proprietário (questões mercadológicas e infra-estrutura).

O artigo 185 da Constituição, entretanto, estabelece de forma inequívoca que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva.

Assim, a propriedade produtiva, bem como a pequena e a média, independentemente do cumprimento de outras exigências constitucionais, inclusive com relação à sua função social, não podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária. Além disso, o parágrafo único do art. 185 da Constituição ratifica tal entendimento ao estabelecer que a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

No que pertine à função social da propriedade, o § 1º do art. 9º da Lei Agrária, interpretado à luz do inciso I do artigo 186 da Constituição Federal, conceituou o aproveitamento racional e adequado como sendo aquele que atinja graus de utilização da terra e eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do artigo 6º da Lei Agrária.

Em outras palavras, a Lei Agrária misturou, equivocadamente, dois conceitos que não se confundem: “aproveitamento racional e adequado” com o de “propriedade produtiva”.

Segundo a Lei Agrária, o requisito grau de utilização da terra (GUT) afere a ocupação do imóvel, a área utilizada ou trabalhada dentro de uma área disponível, sendo expresso pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável, conforme § 1º do referido art. 6º

da citada Lei. Por outro lado, o grau de eficiência da exploração (GEE) é medido pelo cumprimento dos índices de produtividade fixados pelo órgão federal competente, sendo calculado em conformidade com § 2º do art 6º da Lei, mediante a divisão da quantidade colhida de produtos vegetais e ou da quantidade total de unidades animais pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão federal competente, devendo a soma dos resultados obtidos ser dividida pela área efetivamente utilizada do imóvel.

O grau de eficiência da exploração (GEE), dessa forma, diz respeito unicamente ao conceito de produtividade, sendo aplicável para mensurar o cumprimento da obrigação contida no art. 185, inciso II da Constituição (propriedade produtiva). Entretanto, o grau de utilização da terra (GUT) é o indicador do atendimento do requisito de aproveitamento racional e adequado do art. 186, inciso I, refletindo o percentual de utilização ou aproveitamento do imóvel.

A Lei vigente misturou conceitos, contrariando a Constituição, sendo, portanto, nesta parte, inconstitucional. Houve evidente equívoco ao se equiparar “aproveitamento racional e adequado” à “propriedade produtiva”.

Comprova, ainda, essa assertiva o fato de que se a Constituição quisesse que o item “I – aproveitamento racional e adequado” fosse equivalente a “propriedade produtiva”, teria usado esta expressão e não aquela.

Cabe destacar, mais uma vez, a inconstitucionalidade da lei em relação à exigência, simultânea, do atendimento de dois indicadores, graus de utilização da terra e de eficiência da exploração, para atendimento da conceituação da propriedade produtiva (art. 6º) e para a caracterização da função social (art. 9º).

Para evidenciar o contra-senso da miscelânea de conceitos, constante na Lei Agrária, destaca-se o seguinte exemplo da aplicação do art. 6º (classificação do imóvel quanto à produtividade), lembrando que, pela Lei, o grau de utilização da terra (GUT) deverá ser igual ou superior a 80% e o grau de eficiência produtiva (GEE) deverá ser igual ou superior a 100%.

Assim, consideremos, hipoteticamente, duas propriedades rurais vizinhas, A e B, com a mesma área aproveitável de mil hectares, cada uma. Consideremos, ainda, que a propriedade A plantou oitocentos hectares de milho e colheu 3.500 toneladas e a propriedade B plantou setecentos hectares

de milho e colheu 4.200 toneladas, por usar mais insumos, tecnologia e capital. O índice de produtividade exigido na região é de 1,9 tonelada/hectare.

Numa eventual vistoria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a propriedade B, que produziu mais, é classificada e julgada como “improdutiva”, pois alcançou um grau de utilização da terra de 70%, embora obtendo o GEE (grau de eficiência produtiva) superior a 100%, neste caso, de 315%. A propriedade vizinha, que produziu menos, entretanto, é classificada como “produtiva”, porque obteve um grau de utilização da terra de 80% e um grau de eficiência produtiva de 263%.

Depreende-se, então, que cabe ao Congresso Nacional, zelando pela ordem econômica dos empreendimentos rurais, equacionar os princípios gerais da atividade econômica, especialmente os da propriedade privada, da função social da propriedade e da livre concorrência.

Desta forma, considerando a importância da definição dos índices de rendimento agrícola e pecuário para economia nacional, vez que se objetiva obter terras para a reforma agrária, deve-se considerar a necessidade de conciliação das políticas agrícola e agrária, à luz das competências constitucionais do Congresso Nacional (conforme inciso V e X do art. 49 da Constituição). Assim, o propõe-se que o Poder Legislativo aprove os citados índices de eficiência, proporcionando maior coerência e legitimidade a tais indicadores.

Por acreditar no equilíbrio das políticas públicas, e que a reforma agrária deve ser implementada nos termos previstos na Constituição, apresento substitutivo a esta proposição, para sanar as irregularidades existentes na Lei Agrária, como resultado dos argumentos agora apresentados.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela aprovação do PLS nº 202, de 2005, na forma do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 202 (SUBSTITUTIVO), DE 2005

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a fixação e o ajuste dos parâmetros, índices e indicadores de produtividade.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a viger com as seguintes alterações:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que atinge graus de eficiência na exploração, segundo parâmetros, índices e indicadores fixados na forma do artigo 11 desta lei.

.....(NR)

§ 2º.....

I – para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos na forma do caput, para cada Microrregião homogênea;

II – para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido na forma do caput, para cada Microrregião homogênea;

.....(NR)

§ 9º Ficam estabelecidos os prazos de dois anos, em caso de culturas temporárias, e de cinco anos, em caso de culturas perenes e de exploração pecuária, para a adaptação das propriedades rurais, no caso de fixação de novos parâmetros, índices e indicadores de produtividade, bem como no caso de ajuste dos parâmetros, índices e indicadores de produtividade já existentes.(NR)

Art. 9º.....

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra especificados nos §§ 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 6º desta lei.

.....(NR)

Art. 11. O Congresso Nacional aprovará os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade, os quais serão ajustados, periodicamente, pelos Ministros de Estado do

Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, com base em estudos científicos realizados pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária. (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora