

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2014, dos Senadores Roberto Requião, Pedro Simon e Cristovam Buarque, que *declara de interesse social, para fins de desapropriação destinada à reforma agrária, as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem, açudagem, e outras espécies de melhoramentos, que não estejam cumprindo sua função social, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **PAULO ROCHA**

I – RELATÓRIO

Por designação da Presidenta da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, cabe-me relatar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 90, de 2014, dos Senadores Roberto Requião, Pedro Simon e Cristovam Buarque, que *declara de interesse social, para fins de desapropriação destinada à reforma agrária, as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem, açudagem, e outras espécies de melhoramentos, que não estejam cumprindo sua função social, e dá outras providências.*

A proposição contém onze artigos. O art. 1º declara de interesse social, para fins de desapropriação destinada à reforma agrária,



SF/15313.86987-02

nos termos previstos no art. 184 da Constituição Federal, as áreas rurais compreendidas em um raio de cinco quilômetros dos eixos as rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem e outras espécies de melhoramentos.

O art. 2º dispõe que, em observância ao art. 185 da Constituição Federal (CF), ficam excluídas das disposições da lei proposta a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva.

Conforme o art. 3º as áreas desapropriadas com base na lei que venha a ser aprovada serão destinadas ao Plano Nacional de Reforma Agrária, tendo por fim realizar a justa distribuição da propriedade, condicionando seu uso ao bem-estar social, o aproveitamento das terras rurais improdutivas, a produção de alimentos produzidos pela agricultura familiar, o estabelecimento e a manutenção de colônias, núcleos ou cooperativas agropecuárias e de povoamento, e a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

O art. 4º dá às famílias camponesas mais numerosas, radicadas na respectiva região, com maior experiência de trabalhos agrícolas ou pecuário, e que não sejam proprietárias ou possuidoras de outro imóvel, prioridade na distribuição das terras desapropriadas.

O art. 5º dispõe que os atuais ocupantes de terrenos rurais da União serão cadastrados com a indicação das áreas em cuja posse se encontrem e da natureza de suas atividades, a fim de que seja providenciada a regularização das respectivas situações, atribuindo-lhes, na forma da legislação vigente, glebas nas mesmas ou em outras áreas propícias.

O art. 6º estatui que se o beneficiado deixar de residir na área que lhe for atribuída, ou abandonar a gleba ou dar-lhe destinação diversa da estabelecida, estará sujeito à perda do respectivo título, sem prejuízo do pagamento das perdas e danos a que seu procedimento der causa.



O art. 7º estabelece que na efetivação das desapropriações pretendidas dar-se-á prioridade às áreas onde mais frequentemente se verifique a existência de propriedades improdutivas.

O art. 8º prevê que a União promoverá entendimentos com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, concertando com as respectivas autoridades as providências necessárias à melhor execução das medidas previstas na Lei.

O art. 9º fixa o prazo de sessenta dias, contados da data da publicação da Lei, para que seja elaborado um programa de operações de crédito para financiamento prioritário às cooperativas agrícolas que venham a ocupar as áreas de terras desapropriadas.

O art. 10 determina que o Poder Executivo regule a Lei e o art. 11 submete a vigência da Lei à aprovação prévia mediante referendo popular.

Conforme a justificação, os autores informam que a Proposição tem o objetivo de recuperar medida adotada pelo Presidente João Goulart para agilizar a reforma agrária no dia 13 de março de 1964. Afirmam que com o PLS pretendem contribuir para o avanço da reforma agrária em nosso País, recuperando o espírito reformista do Presidente João Goulart, rendendo-lhe homenagem, e estimulando o debate sobre o tema no Congresso Nacional.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 90, de 2014, que foi distribuído somente à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do inciso IX do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal, opinar em assuntos correlatos às áreas de direito agrário (inciso I) e planejamento, acompanhamento, execução da política fundiária (inciso II), e colonização e reforma agrária (inciso XIV).



Quanto à análise da matéria, em face do caráter terminativo, cabe a esta Comissão se manifestar quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

No que se refere à constitucionalidade do PLS nº 90, de 2014, observa-se que a União tem competência privativa para legislar a respeito de direito agrário (art. 22, I, CF).

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF. No que se refere à técnica legislativa, a redação não demanda reparos.

Entretanto, quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária se revela inconstitucional, pois a declaração de imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, está reservada ao decreto presidencial, conforme o § 2º do art. 184 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

.....

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

Tal imposição é reiterada no § 2º do art. 5º da Lei nº 8.629, de 1993, conhecida como Lei Agrária, que *dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*, o que revela um conflito de juridicidade com a Proposição.



Com respeito ao mérito, não obstante a justa homenagem à memória do Presidente João Goulart, entende-se o Projeto de Lei inoportuno.

Destaque-se que o Incra já implantou 9.256 assentamentos rurais no país, com 968.887 famílias assentadas em 88, 314 milhões de hectares de área reformada.

Não obstante ainda haja demanda por novos assentamentos, evidenciada pelas manifestações recentes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), é sabido que há restrição orçamentária e de recursos para ampla desapropriação de mais terras para a reforma agrária. No entanto, não há dificuldades de ordem legal ou normativa para o procedimento desapropriatório. Ademais, mais importante que a aquisição de terras para novos assentamentos rurais é a consolidação e emancipação dos assentamentos existentes, que deve ser priorizada e também demanda recursos públicos e apoio do Incra.

Por fim, a proximidade com rodovias e ferrovias não credencia terras como mais aptas à produção agropecuária, não sendo este um critério adequado para a escolha de uma área para implantação de um assentamento de reforma agrária. Além da aptidão agrícola (solos, clima e topografia), aspectos como a proximidade de fontes de recursos hídricos, de mercados consumidores e de cadeias produtivas bem estruturadas devem ser prioritariamente considerados, sendo essas razões adicionais pelas quais consideramos que o PLS não deva prosperar.

III – VOTO

Pelos motivos expostos, opinamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2014.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator



SF/15313.86987-02