



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 734, de 2015, do Senador Wellington Fagundes, que *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, para tratar da medição e demarcação de lotes distribuídos para fins de reforma agrária e para ampliar a gratuidade da alienação desses imóveis cujas áreas não ultrapassem dois módulos fiscais.*

Relator: Senador **JOSÉ MEDEIROS**

Relator *ad hoc*: Senador **DALIRIO BEBER**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob a apreciação terminativa da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 734, de 2015, do Senador WELLINGTON FAGUNDES, que *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, para tratar da medição e demarcação de lotes distribuídos para fins de reforma agrária e para ampliar a gratuidade da alienação desses imóveis cujas áreas não ultrapassem dois módulos fiscais.*

O Projeto tem dois artigos. O art. 1º altera a redação dos arts. 13 e 18 da Lei nº 8.629, de 1993, para estabelecer que os serviços de medição e demarcação topográficos exigíveis pela legislação vigente em projetos de assentamento originados de terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios poderão ser contratados e custeados pelos assentados, individual ou coletivamente, com recursos próprios ou de terceiros, mediante

cooperação técnica entre o Incra e outros Entes públicos ou entidades privadas, na forma de regulamento.

Além disso, busca instituir a gratuidade na alienação de lotes de até 2 (dois) módulos fiscais, em projetos de assentamento criados em terras devolutas federais, desapropriadas ou adquiridas e determina que os títulos de domínio, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso sejam inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar do ato formal homologatório da seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária.

Seu art. 2º estabelece a vigência da futura lei a partir da data de sua publicação.

Na Justificação, o autor argumenta que as vicissitudes enfrentadas pelos assentados, desde a infraestrutura deficiente à carência de crédito e assistência técnica, têm gerado dificuldades para o sucesso desses empreendimentos. Além disso, acrescenta que há assentamentos com relação de beneficiários homologada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) há mais de uma década sem que a titulação definitiva de propriedade tenha sido alcançada pelos assentados.

O autor do PLS cita, entre as causas da morosidade na implantação dos projetos de assentamento, a insuficiência de destinação orçamentária a esses projetos, o que depende da política fiscal do governo e de vontade política para fazer avançar a reforma agrária no País. Para além da questão orçamentária, o autor aponta a existência de outras causas que podem ser afastadas mediante o aperfeiçoamento legislativo.

Dessa forma, justifica-se a extensão da gratuidade na alienação de lote ao assentado para até dois módulos fiscais, em vez de apenas um, e a contagem de prazo, nas cláusulas resolutivas que limitam a liberdade de propriedade, a partir da homologação da condição de assentado, em vez da contagem a partir da titulação do imóvel. Tais medidas, segundo o autor, aprimoram o ordenamento jurídico específico da reforma agrária e contribuem para a maior dinâmica da implantação de assentamentos rurais no País.

O PLS nº 734, de 2015, foi distribuído somente à CRA, que o apreciará em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária compete opinar sobre proposições relativas à execução da política fundiária e a colonização e reforma agrária, nos termos dos incisos II e XIV do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Por se tratar de apreciação terminativa, a análise considerará, além do mérito, a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa do PLS.

Destaque-se, de início, que a matéria guarda adequação com os ditames constitucionais vigentes, haja vista a atinência aos requisitos formais e materiais relativos à competência privativa da União de legislar sobre direito agrário, conforme o inciso I do art. 22 da Constituição Federal (CF). Em particular, a Proposição segue, ainda, os requisitos prescritos no *caput* do art. 48 da Carta Magna, que atribui ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Deve-se ressaltar também, no que tange à constitucionalidade, que a proposta em exame respeita as hipóteses de iniciativa reservada constitucionalmente ao Poder Executivo, nos termos do art. 61 da Lei Maior, não se vislumbrando, ademais, afronta a qualquer disposição constitucional no que tange ao seu conteúdo material.

Quanto à juridicidade da Proposta, o PLS nº 734, de 2015, inova a legislação vigente, mediante proposição parlamentar que imprime generalidade e coercitividade aos comandos que define, com obediência aos princípios gerais do Direito.

No que concerne à técnica legislativa adotada, observa-se que a Proposição se harmoniza com as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Relativamente ao mérito, conforme exposto na Justificação do Projeto, são conhecidas as dificuldades enfrentadas pelos assentados em projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), como aquelas relativas à falta de infraestrutura, de crédito e de assistência técnica.

A gratuidade na alienação de lotes da reforma agrária até o limite de dois hectares – tamanho limite dos lotes distribuídos pelo PNRA a

partir da vigência da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014 – favorece o processo de consolidação dos assentamentos da reforma agrária, uma vez que permite aos assentados aumentar o investimento na melhoria do processo de produção à medida que dispensa a amortização dos lotes concedidos.

Atualmente, existe a previsão de gratuidade na alienação de lotes até um módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, conforme previsão do § 7º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014.

Quanto a esse ponto, a redação proposta pelo PLS nº 734, de 2015, estende a gratuidade para imóveis de até dois módulos rurais e, também, para lotes de assentamentos criados em terras desapropriadas ou adquiridas. A medida resultaria, na prática, na gratuidade para praticamente todos os imóveis distribuídos pelo PNRA.

Todavia, em audiência pública realizada pela CRA em 29 de março de 2017 para a instrução do PLS em análise, o representante do Incra apresentou posição contrária à proposta, por entender que a gratuidade não atende aos princípios da reforma agrária como um todo.

Com relação a esse ponto, é importante ter em vista que o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 2017, aprovado pela Comissão Mista da Medida Provisória (MPV) nº 759, de 2016, contempla emenda do Relator para estabelecer que *o valor da alienação, na hipótese de outorga de título de domínio, considerará o tamanho da área e será estabelecido entre dez por cento até o limite de cinquenta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento.*

Essa redação, portanto, estabelece um meio termo entre a posição do Incra, contrária à completa gratuidade na alienação dos imóveis do PNRA e o interesse dos assentados, que têm dificuldades para a quitação do valor integral.

O PLS em exame também estabelece que os serviços de medição e demarcação topográficos exigíveis pela legislação vigente em projetos de assentamento originados sobre as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios poderão ser contratados e custeados pelos assentados, individual ou coletivamente, com recursos próprios ou de

terceiros, mediante cooperação técnica entre o Incra e outros Entes públicos ou entidades privadas, na forma de regulamento.

Atualmente a Lei nº 8.629, de 1993, estabelece apenas que os valores relativos aos serviços de medição e demarcação topográficos na distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária são despesas não reembolsáveis. Não há disposição que estabeleça a vedação do custeio dessa despesa pelos beneficiários do PNRA.

A intenção do dispositivo é desburocratizar o processo de medição e demarcação, que muitas vezes representa um entrave à concessão de títulos de domínio dos imóveis da reforma agrária devido à falta de recursos orçamentários para a contratação desses serviços pelo Incra.

A medida é salutar, mas não depende, todavia da aprovação de lei para tanto. Na audiência pública realizada para a instrução do Projeto, o representante do Incra manifesta o entendimento de que o custeio dos serviços de medição e demarcação pelos assentados pode ser tratado pela via infralegal, por meio de instrução normativa do Incra. Medida que, aliás, poderia ser implementada de maneira mais expedita.

Quanto à nova redação proposta para o § 1º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, propõe-se alterar o termo inicial da contagem do prazo de dez anos, durante os quais os títulos de domínio e a concessão de direito real de uso são inegociáveis, para a data do ato formal homologatório da seleção dos candidatos beneficiários da reforma agrária, em vez da data de outorga do título de domínio. A medida tem o efeito de diminuir o prazo durante o qual o imóvel é inegociável após a concessão do título ou concessão do uso.

Quanto a esse aspecto, é relevante destacar o posicionamento do Incra, na audiência pública de instrução do Projeto, no sentido de que o estabelecimento do marco inicial de contagem do prazo de inegociabilidade a partir da homologação do processo de seleção pode ser considerado uma burla ao comando do art. 189 da Constituição Federal e, portanto, vir a ser declarado inconstitucional.

Além disso, a MPV nº 759, de 2016, alterou o § 1º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, para determinar que o termo inicial do prazo constitucional de inegociabilidade é a celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente. A alteração, embora não tenha a amplitude proposta pelo PLS, tem efeito parecido, reduzindo, na prática, o período necessário para alienação do imóvel distribuído pelo PNRA.

Dessa forma, apesar do inegável mérito da proposta, considerando o fato de que a MPV nº 759, de 2016, veio a atender substancialmente às demandas contidas na Proposição e a disposição do Incra de implementar pela via infralegal a possibilidade de os próprios assentados contratarem os serviços de medição e demarcação, entendemos que a Proposição pode ser arquivada em virtude da perda de oportunidade da matéria, nos termos do inciso I do *caput* do art. 334 do RISF.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pelo encaminhamento do Projeto de Lei do Senado nº 734, de 2015, à Mesa do Senado Federal, para que seja declarado **prejudicado**, na forma do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão, 19 de setembro de 2017.

Senador IVO CASSOL, Presidente

Senador DALIRIO BEBER, Relator *ad hoc*