

A REGULAMENTAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À REFORMA AGRÁRIA: uma análise da Lei 8.629, de fevereiro de 1993, e da lei do rito sumário.

Claudinei Coletti¹

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo III, trata da “política agrícola e fundiária e da reforma agrária” (artigos 184 a 191).

Durante o processo constituinte, a força política dos representantes dos interesses dos grandes proprietários de terra ligados principalmente à União Democrática Ruralista (UDR), à Confederação Nacional da Agricultura (CNA), à Sociedade Rural Brasileira (SRB) e à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) fez com que a Constituição de 1988, além de representar para a solução do problema agrário brasileiro um recuo em relação ao arcabouço jurídico promulgado pelos governos militares, remetesse para a legislação ordinária a regulamentação da desapropriação de terras improdutivas. Resultado: somente em 1993, durante o governo Itamar Franco, é que foi aprovada a regulamentação da lei agrária. Entre 1998 a 1993, portanto, nem sequer os mecanismos legais para as desapropriações existiam.

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, assinada pelo presidente Itamar Franco, regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. A proposta de regulamentação saía da Câmara Federal e encaminhada à presidência da República para sanção criava, por influência e pressão da UDR, alguns obstáculos intransponíveis à realização da reforma agrária no país e significava uma verdadeira proteção ao latifúndio improdutivo, ou seja, beneficiava, sobremaneira, os grandes proprietários rurais e, até mesmo, os banqueiros. O desfecho só não foi desastroso graças aos vetos do presidente da República a vários artigos da referida lei.

O objetivo deste artigo é fazer uma breve análise sobre a Lei nº 8.629/93 e as Leis Complementares nº 76, de julho de 1993, e a de nº 88, de dezembro de 1996. Estas Leis Complementares tratam do procedimento contraditório especial, de rito sumário.²

* * *

¹ Doutor em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP e professor-titular do curso de Direito do UniAnchieta.

² Essa reflexão faz parte de nossa tese de doutorado: COLETTI, Claudinei. *A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal*. 2005. 299f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas-UNICAMP, Campinas (SP), 2005.

Analisemos alguns dos vetos do presidente Itamar Franco à proposta original da Lei 8.629/93.

O artigo 14 do Projeto de Lei n. 65, de 1992 (que se transformaria, depois, na Lei nº 8.629/93), estabelecia que “o expropriado permanecerá na posse do imóvel objeto da desapropriação até o trânsito em julgado da sentença proferida nos autos da ação de desapropriação”. Tal artigo significava que, enquanto não houvesse uma decisão jurídica definitiva sobre a desapropriação do imóvel, para a qual não coubesse mais recurso jurídico, o proprietário-expropriado poderia permanecer com a posse do imóvel, e assim enterrar o processo de arrecadação de terras para a reforma agrária por meses ou mesmo anos. Esse artigo foi vetado pelo presidente Itamar Franco, com o argumento de que era inconstitucional, pois o artigo 184, § 3º, da Constituição Federal estabelecia que o rito sumário seria objeto de uma lei complementar.

O artigo 15, por sua vez, determinava que “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária os imóveis que tenham sido adquiridos por via judicial, para pagamento de dívida do anterior proprietário devedor, e que estejam sob o domínio temporário do credor”. Como podemos notar, trata-se, neste caso, de uma medida cuja preocupação fundamental era proteger os interesses dos bancos. Tal artigo também foi vetado por Itamar Franco, com o argumento de que ele afrontava o artigo 185 da Constituição Federal, que protegia da desapropriação para fins de reforma agrária apenas os imóveis rurais que estivessem cumprindo a função social, os produtivos e as pequenas e médias propriedades rurais. Portanto, uma vez que os imóveis adquiridos por via judicial para pagamento de dívida não estivessem protegidos pela norma constitucional, não poderiam, nesse caso, receber proteção da norma infraconstitucional, pois a lei ordinária não pode criar exceções outras, complementares ao texto constitucional.

Outro artigo importante do Projeto de Lei, também vetado pelo presidente Itamar Franco, foi o artigo 17, que estabelecia um absurdo: enquanto houvesse um imóvel com grau de utilização de 20% da terra no Amazonas, por exemplo, não se poderia desapropriar um outro imóvel com grau de utilização da terra de 40% num Estado do Sul ou Sudeste. Tratava-se, nesse caso, de um artigo que pretendia restringir a distribuição de terras às áreas de fronteira agrícola, inviabilizando completamente o processo.

Tais vetos, sem dúvida, contribuíram muito para melhorar a Lei 8.629/93, sob o ponto de vista da possibilidade de realização de uma reforma agrária no Brasil.³ Em contrapartida, como era de esperar, geraram protestos dos “ruralistas”.⁴

Ainda com relação à Lei 8.629/93, uma primeira questão fundamental, contida no artigo 6º dessa Lei, é a definição de “propriedade produtiva” (inciso II do art. 185 da Constituição Federal): para ser “produtiva”, a propriedade tem de ter um “grau de utilização da terra” (GUT) de 80% da área aproveitável total do imóvel (§ 1º) e um “grau de eficiência na exploração da terra” igual ou superior à média vigente na região em que se encontra o imóvel (§ 2º); quanto à pecuária, não basta mais a simples presença de pastagens, pois serão consideradas efetivamente utilizadas “as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo” (§ 3º). Outra questão importante foi uma definição mais clara e precisa dos requisitos que devem ser simultaneamente observados para que a propriedade rural cumpra sua função social (art. 186 da Constituição; art. 9º da Lei n.º 8629/93).

Ocorre que, nessa Lei, nem tudo significou avanços rumo à possibilidade de uma reforma agrária. O artigo 7º estabelece que “não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico [...]”, desde que tal projeto “haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social” (inciso IV). Tal determinação significava um perigoso precedente, pois poderia criar uma verdadeira “indústria de projetos frios”, forjados pelos proprietários dos imóveis pura e simplesmente para evitar a desapropriação.⁵

Outro ponto problemático para o avanço da reforma agrária é o artigo 12, que trata da “justa indenização” da propriedade desapropriada. Diz o referido artigo que “considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do

³ Ver, a esse respeito: A JUSTIFICATIVA para os vetos a seis artigos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 2 mar. 1993; ABRAMOVAY, Ricardo et al. Lei agrária: cuidado com o otimismo. *Reforma Agrária*, Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Campinas (SP), n. 1, v. 23, jan.-abr. 1993, p. 100-101; ABRAMOVAY, Ricardo. A regulamentação da lei agrária. *Reforma Agrária*, Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Campinas (SP), n. 3, v. 22, set.-dez. 1992.

⁴ Numa declaração à grande imprensa, Ronaldo Caiado chamou Itamar Franco de “psicopata” por vetar os dispositivos que protegiam os proprietários de terras: “o que o garoto-propaganda da Volkswagen fez foi uma provocação clara que vai produzir conflitos no campo em todo o país. Mas ele não perde por esperar”, disse ele. Pedro de Camargo Neto, na época presidente da SRB, disse que os vetos eram lamentáveis. Conforme reportagem: RURALISTAS protestam contra vetos de Itamar, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 fev. 1993.

⁵ Posteriormente, o Inciso IV do artigo 7º foi alterado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001.

bem que perdeu por interesse social”, e o parágrafo 2º desse mesmo artigo estabelece que os dados referentes ao preço das benfeitorias e do hectare da terra nua serão levantados “através de *pesquisa de mercado*” (grifos nossos).⁶

O passo decisivo, para viabilizar as desapropriações, contudo, não poderia ser dado com essa Lei nº 8.629, mas sim, com a Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 -- depois alterada pela Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996 -- que trata do “rito sumário”, previsto no parágrafo 3º, do artigo 184, da Constituição Federal. Sem essa legislação, que define os papéis que o Poder Executivo e o Poder Judiciário iriam desempenhar no processo, a Justiça não autorizaria qualquer desapropriação de terras para fins de reforma agrária.⁷

A Lei Complementar (LC) nº 76 e a Lei Complementar nº 88 estabelecem os seguintes procedimentos iniciais para um processo de desapropriação de terras: I) o presidente da República, através de decreto, declara o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária (art. 2º da LC nº 76); II) o INCRA, dentro do prazo máximo de dois anos, contado da publicação do decreto desapropriatório (art. 3º da LC nº 76), propõe a ação de desapropriação junto ao juiz federal competente (parágrafo 1º do art. 2º da mesma Lei), anexando ao processo, além da *oferta do preço*, um conjunto de documentos previstos no artigo 5º da LC nº 76 e no artigo 1º da LC nº 88 (texto do decreto declaratório publicado no Diário Oficial da União; certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; documento cadastral do imóvel; laudo de vistoria e avaliação administrativa; comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento da terra nua; comprovante de depósito em banco oficial, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias etc.); III) o juiz tem um prazo de 48 horas para despachar a petição inicial e “mandará imitar o autor na posse do imóvel” (inciso I do art. 6º da LC nº 88), “determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser” (inciso II do art. 6º da LC nº 88), autorizará o

⁶ Este artigo também foi posteriormente alterado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001.

⁷ BRASIL. Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. *Estatuto da Terra*. 14ª ed. atual. e ampl. São Paulo; Saraiva, 1999; BRASIL. Lei Complementar n. 88, de 23 de dezembro de 1996. Altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em: 22 mar. 2005.

depósito do valor correspondente ao preço oferecido (§ 1º do art. 6º da LC nº 76) e, se for o caso, designará audiência de conciliação (nos dez primeiros dias, a contar da citação) com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização (§ 3º do art. 6º da LC nº 88). Cumpridas essas etapas iniciais, a terra desapropriada poderia ser imediatamente utilizada para o assentamento de trabalhadores rurais, o que tornaria a situação praticamente irreversível.

Uma próxima etapa do processo desapropriatório está prevista no artigo 9º da LC nº 76, que estabelece um prazo de quinze dias para que o proprietário-expropriado possa contestar, juridicamente, a ação de desapropriação de seu imóvel, e tal contestação poderia “versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado”. Recebida a contestação, o juiz, se necessário, “determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa...” (§ 1º do art. 9º).

É exatamente neste ponto em que reside uma questão, no mínimo, delicada. O laudo de vistoria e avaliação administrativa (inciso IV do art. 5º da LC nº 76), segundo o texto da lei, conterà, necessariamente: “a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação; b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal [...] e dos semoventes; c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis”. Ao permitir que, na contestação judicial, discuta-se o mérito do laudo de vistoria e avaliação administrativa do imóvel, a Lei permite ao Judiciário entrar no mérito da desapropriação, sujeita a uma minuciosa regulamentação, o que abriria caminho para que o proprietário solicitasse a interrupção do processo até que esse mérito fosse julgado. O ideal seria que a Lei contivesse uma indicação explícita de que o julgamento do juiz deveria limitar-se à questão dos valores estabelecidos para a desapropriação.

Em suma,

embora a lei determine que, recebido o pedido de desapropriação, o INCRA seja imitado na posse em até quarenta e oito horas, ela, ao mesmo tempo, autoriza que os critérios que regeram o laudo de vistoria do imóvel sejam colocados em dúvida e, portanto, que em torno deles se faça averiguação judicial, com nomeação de peritos, exame de novos laudos e todas as protelações a que esta situação pode dar lugar. É claro que uma ação desta natureza teria muitas chances de determinar um efeito suspensivo sobre a própria imissão de posse e, portanto, a quebra do objetivo da lei que é a sumariedade do rito desapropriatório.⁸

⁸ ABRAMOVAY, Ricardo et al. Lei agrária: cuidado com o otimismo. *Reforma Agrária*, Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Campinas (SP), n. 1, v. 23, jan.-abr. 1993, p. 103.

Por fim, uma última questão: o parágrafo 1º do artigo 12 da LC nº 76 estabelece que “ao fixar a indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a *pesquisa de mercado*” (grifos nossos).⁹ Ora, estabelecer o valor da indenização do imóvel desapropriado pelo preço de mercado é premiar o latifundiário improdutivo e criar um obstáculo imenso, se não intransponível, para a efetivação de uma verdadeira reforma agrária no país.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo et al. Lei agrária: cuidado com o otimismo. *Reforma Agrária*, Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Campinas (SP), n. 1, v. 23, jan.-abr. 1993.

_____. A regulamentação da lei agrária. *Reforma Agrária*, Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Campinas (SP), n. 3, v. 22, set.-dez. 1992.

A JUSTIFICATIVA para os vetos a seis artigos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 2 mar. 1993; p. 100-101;

BRASIL. Lei n. 8629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Estatuto da Terra*. 14ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. *Estatuto da Terra*. 14ª ed. atual. e ampl. São Paulo; Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei Complementar n. 88, de 23 de dezembro de 1996. Altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em: 22 mar. 2005.

⁹ A redação desse parágrafo também foi modificada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, mas o “preço de mercado” do imóvel continuou sendo o critério fundamental estabelecido pela lei.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/2183-56.htm>>. Acesso em: 16 set. 2010.

COLETTI, Claudinei. *A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal*. 2005. 299f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas-UNICAMP, Campinas (SP), 2005.

RURALISTAS protestam contra vetos de Itamar, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 fev. 1993.

* * *