

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 279, DE 2016

Autoriza o Poder Executivo a instituir a Agência de Desenvolvimento do Matopiba.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado DANIEL ALMEIDA

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 279, de 2016, autoriza o Poder Executivo a instituir a Agência de Desenvolvimento do *Matopiba*, expressão que resulta de um acrônimo formado com as iniciais dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

O PL foi recebido na Casa em 12/5/2016, sendo despachado em 17/5/2016 às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR; Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP; Finanças e Tributação - CFT; e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação de prioridade.

No dia 4/7/2019, fui designado Relator da proposição nesta Comissão.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público compete apreciar a proposição quanto aos aspectos referentes ao Direito Administrativo em geral, consoante disposto no art. 32, XVIII, alínea “o”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Região considerada a grande fronteira agrícola nacional da atualidade, o Matopiba compreende o bioma Cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e responde por grande parte da produção brasileira de grãos e fibras<sup>1</sup>.

A área, até pouco tempo considerada sem tradição forte em agricultura, tem chamado atenção pela produtividade cada vez crescente. Nos últimos, somente o Estado do Tocantins expandiu sua área plantada ao ritmo de 25% ao ano, segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

A topografia plana, os solos profundos e o clima favorável ao cultivo das principais culturas de grãos e fibras possibilitaram o crescimento vertiginoso da região, que até o final da década de 1980 se baseava fortemente na pecuária extensiva.

Porém a área também é considerada complexa o que torna ainda mais audacioso o desafio de garantir uma agricultura moderna e sustentável. A área reúne 337 municípios e representa um total de cerca de 73 milhões de hectares. Existem na área cerca 324 mil estabelecimentos agrícolas, 46 unidades de conservação, 35 terras indígenas e 781 assentamentos de reforma agrária, segundo levantamento feito pelo Grupo de Inteligência Estratégica (GITE) da Embrapa.

Todavia, apesar de seu dinamismo no setor agropecuário, há no Matopiba grande concentração de riqueza, sendo a região uma das mais pobres do Brasil. Seu PIB *per capita* é de apenas 40% do PIB brasileiro. Cerca de 94% das propriedades rurais lá existentes estão em condições que podem

---

<sup>1</sup> Vide Portal da Embrapa: <https://www.embrapa.br/tema-matopiba/sobre-o-tema>. Acesso em 12/8/2019.

ser consideradas ruins; e dos seus 250 mil produtores rurais, 235 mil possuem condição econômica de pobres e muito pobres. Em consequência, observa-se que o desenvolvimento agrícola registrado na região não tem sido acompanhado pelo desenvolvimento dos agricultores locais, especialmente o dos médios e pequenos produtores, caracterizando-se como ilhas de prosperidade em um mar de miséria e pobreza<sup>2</sup>.

Feitos esses esclarecimentos geoeconômicos, abordemos o mérito da proposição aqui relatada.

O Projeto de Lei Complementar nº 279/2016, de autoria do Executivo, autoriza este Poder a instituir serviço social autônomo, denominado Agência de Desenvolvimento do Matopiba - *Agência Matopiba*, com a finalidade de promover e executar programas, projetos e ações destinadas ao desenvolvimento sustentável do setor agropecuário da região do Matopiba, em colaboração com os setores público e privado. O serviço social autônomo será instituído na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública (art. 1º).

De acordo com o projeto, compete à Agência Matopiba planejar, articular e desenvolver programas, projetos e ações destinados ao fortalecimento da infraestrutura agrícola da região do Matopiba, à inovação tecnológica no campo da agricultura sustentável e à orientação e ao apoio ao produtor rural (art. 2º).

Ficam definidos, na proposta, os órgãos de direção da Agência Matopiba, a composição do seu Conselho de Administração e do seu Conselho Fiscal, além da forma de escolha e nomeação do Presidente e dos demais membros da Diretoria-Executiva e a remuneração dos membros da Diretoria-Executiva. As competências e atribuições do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal dos membros da Diretoria-Executiva deverão ser estabelecidas em regulamento (arts. 3º a 9º).

O projeto determina que o Estatuto da Agência Matopiba será aprovado pelo Conselho de Administração, no prazo de noventa dias, contado

---

<sup>2</sup> Informações colhidas na leitura da Exposição de Motivos do PLP nº 279/2016 (EMI nº 27/2016-MAPA/MP, de 10 de maio de 2016).

da data de instalação do Conselho, ficando o Poder Executivo autorizado a celebrar *contrato de gestão* com a Agência Matopiba para parceria e fomento à execução de programas, projetos e atividades de desenvolvimento, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba – PDA. O contrato de gestão será elaborado em comum acordo entre o Poder Executivo e a Agência Matopiba e deverá observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade (art. 10).

Em seguida, é relacionado no PLP o que deve estar contido nas cláusulas essenciais e nas cláusulas específicas do contrato de gestão (art. 11), que poderá ser alterado para incorporar recomendações formuladas no processo de acompanhamento, avaliação e fiscalização.

O contrato de gestão poderá autorizar a cessão de bens e direitos da União necessários à sua execução, que serão devolvidos à cedente ao término do contrato. Os bens serão destinados à Agência Matopiba com dispensa de licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União. A permuta dependerá de prévia avaliação do bem e de expressa autorização do Poder Público (art. 12).

O art. 13 elenca as competências do Poder Executivo Federal na supervisão da gestão da Agência Matopiba. Já o art. 14 obriga a Agência Matopiba apresentar ao Poder Executivo, anualmente, até o dia 31 de janeiro do ano seguinte ao término de cada exercício, relatório circunstanciado sobre a execução do Contrato de Gestão no exercício anterior, com a prestação de contas, a avaliação geral do Contrato de Gestão e as análises gerenciais cabíveis, aprovado pelo Conselho de Administração após parecer do Conselho Fiscal.

Fica determinado (art. 15) que o Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir eventuais falhas ou irregularidades que identificar. Para a execução de suas finalidades, a Agência Matopiba poderá celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos

congêneres com pessoas físicas ou jurídicas, quando considerar essa a solução mais econômica para atingir os objetivos previstos no contrato de gestão, observados os princípios da economicidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (art. 16).

No art. 17 são previstas as receitas a serem carreadas para a Agência Matopiba: (i) recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações anuais consignadas no Orçamento Geral da União, nos termos do contrato de gestão; (ii) recursos provenientes de convênios, acordos e contratos; (iii) doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; (iv) recursos decorrentes de decisão judicial; (v) valores apurados com a venda ou o aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade; (vi) rendimentos resultantes de aplicações financeiras e de capitais, quando autorizadas pelo Conselho de Administração; e (vii) recursos provenientes de outras fontes.

Por fim, o PLP dispõe que o patrimônio da Agência Matopiba e os legados, as doações e as heranças que lhe forem destinados, na hipótese de sua extinção, serão imediatamente transferidos à União. Por fim, a Agência poderá manter escritórios, representações e dependências nas unidades federativas que compõem a região (arts. 18/19).

Abordando a proposição sob o enfoque administrativo, observamos que a Agência Matopiba insere-se na espécie administrativa a que alude a Constituição Federal, no art. 165, §2º, parte final:

Art. 165 .....

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das **agências financeiras oficiais de fomento**.

Para melhor compreensão deste ponto, podemos citar a lição do Professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>, ao explicar as funções regulatórias do Estado:

*No que concerne ao incentivo – denominado por alguns de “fomento” –, **deve o Estado disponibilizar o maior número possível de instrumentos para o desenvolvimento econômico a ser perseguido pela iniciativa privada. Trata-se, na verdade, de estímulo para o desempenho da atividade econômica.** São instrumentos de incentivo os benefícios tributários, os subsídios, as garantias, os empréstimos em condições favoráveis, a proteção aos meios nacionais de produção, a assistência tecnológica e outros mecanismos semelhantes que se preordenem ao mesmo objetivo (sem grifos no original).*

A Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>4</sup>, ao ensinar sobre o princípio da supremacia do interesse público, base de praticamente todas as funções do Estado e de todos os ramos do direito público, explica que ele está presente nos quatro tipos de funções administrativas: serviço público, **fomento**, polícia administrativa e intervenção:

*O princípio da supremacia do interesse público está também na base da atividade de fomento, pela qual o Estado subsidia, incentiva, ajuda a iniciativa privada, exatamente quando considera que o particular merece essa ajuda porque está atuando em benefício do interesse público, paralelamente ao Estado. (Grifamos)*

A necessidade de levar adiante o desenvolvimento econômico e social da região do Matopiba, de garantir o bom funcionamento de sua infraestrutura e de se encontrar soluções para os problemas ambientais, sociais e fundiários nos levam a acreditar que a criação de uma agência de desenvolvimento é plenamente defensável e justificável.

---

<sup>3</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** (pp. 978-984). Atlas. 2019. Edição do Kindle.

<sup>4</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: GEN-Forense, 2019.

De acordo com a mensagem encaminhada juntamente com o projeto de lei complementar (EMI nº 27/2016-MAPA/MP, de 10/5/2016), “uma das medidas essenciais para que as ações de desenvolvimento econômico e social do Matopiba ocorram de forma planejada e baseada em políticas estruturantes é a criação de uma entidade sem fins lucrativos, de natureza técnico-científica, com finalidade estatutária direcionada à promoção do desenvolvimento agropecuário da região, que possa atuar ao lado do Governo Federal, na viabilização de projetos e atividades de fortalecimento da infraestrutura agrícola local; de desenvolvimento de competências científicas e tecnológicas no campo da agricultura sustentável; e de capacitação e ao apoio e assessoramento ao produtor rural, visando, especialmente, elevar a qualidade de vida da população.”

Por essas razões fáticas, econômicas e jurídicas, este Relator vota pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 279, de 2016.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado DANIEL ALMEIDA  
Relator