

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 363, DE 2016

Susta o "Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Lagoa dos Bois/Tunísia, situado no Município de Quixeramobim, Estado do Ceará”.

Autor: Deputado JERÔNIMO GOERGEN

Relator: Deputado GENERAL GIRÃO

I - RELATÓRIO

O Deputado Jerônimo Goergen apresentou Projeto de Decreto Legislativo nº 363, de 2016, com o objetivo de sustar o Decreto sem número de 1º de abril de 2016, editado pela ex-Presidente da República Dilma Rousseff, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Lagoa dos Bois/Tunísia, situado no Município de Quixeramobim, Estado do Ceará.

Na Justificação, o autor alegou que decretos sem número publicados em abril de 2016 no Diário Oficial da União, demarcando terras indígenas, quilombolas e assentamentos para fins de reforma agrária, possuiriam vício de origem e de forma. Isso porque, publicados nas vésperas da votação do afastamento da ex-Presidente da República Dilma Rousseff, os decretos “*não visa[m] atingir o fim do ato administrativo e atender os interesses dos beneficiados, mas sim, apenas editar atos administrativos para marcar a gestão sem a devida análise e discussão do tema*”.

A proposição, de regime de tramitação ordinária, está sujeita à apreciação do Plenário. Tramitará pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), conforme despacho de 13.5.2016.

Arquivado nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a proposição foi desarquivada em 20.2.2019.

Em 4.4.2019, foi designado relator o Dep. General Girão (PSL-RN).

Este é o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural é delimitada por campos temáticos e áreas de atividade que incluem, dentre outras questões, a reforma agrária, a justiça agrária e o direito agrário.

Segundo o art. 55 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “a nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica”, sob pena de se considerar como não escrito o parecer, ou parte dele, que dela se desvirtuar.

Diante disso, a análise deste Projeto de Decreto Legislativo, que, com fundamento no art. 49, V¹, da CF, pretende sustar decreto do Poder Executivo, será realizada sob o aspecto da regularidade do ato editado pela ex-Presidente Dilma Rousseff em relação aos fins da Política de Reforma Agrária brasileira.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 estabelece competir 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

¹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

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” (art. 184, *caput*).

Segundo o art. 186 da Constituição, a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, os seguintes requisitos: (i) aproveitamento racional e adequado; (ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (iii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, porém, (i) a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; bem como (ii) a propriedade produtiva (art. 185 da CF).

O processo judicial de desapropriação, regulamentado pela Lei Complementar 76/1993, é necessariamente precedido de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União.

No exame da presente proposição, verifica-se que o decreto que se pretende sustar foi editado com desvio de finalidade, utilizando-se indevidamente da Política de Reforma Agrária para fins outros que não a promoção de justiça social e a melhor distribuição de terra.

Explica-se.

Às vésperas da votação do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, em 1º de abril de 2016, foram publicados no Diário Oficial da União vários Decretos sem número, editados com fundamento nos arts. 84, IV², e 184 da Constituição, demarcando administrativamente terras indígenas, bem como desapropriando áreas de quilombolas e imóveis para fins de reforma agrária.

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Para entender o contexto em que tais decretos foram editados, vale ressaltar que de 2015 até março de 2016 nenhum imóvel havia sido desapropriado para a reforma agrária por ser considerado improdutivo. Essa falta de ação na reforma agrária no governo da ex-Presidente Dilma Rousseff foi motivo de descontentamento e de vários protestos articulados por movimentos sociais que lutam pela redistribuição de terras no Brasil. Movimentos, vale lembrar, que tiveram importante papel na reeleição da ex-Presidente.

Foi então que, para atender a esses movimentos, em cerimônia no Palácio do Planalto no dia 1º de abril de 2016, a ex-Presidente Dilma Rousseff assinou 25 (vinte e cinco) decretos de desapropriação de imóveis rurais, dos quais 21 (vinte e um) deles se referem a áreas declaradas de interesse social para fins de reforma agrária. Desviando-se dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, é evidente que a assinatura dos mencionados decretos teve por finalidade retribuir o apoio de movimentos sociais e, como disse o autor da proposição ora analisada, “marcar a gestão sem a devida análise e discussão do tema”.

Deve-se lembrar, afinal, que os decretos foram editados em período em que tramitava no Tribunal de Contas da União representação para apurar indícios de irregularidades ocorridas na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, em todo o país, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Processo 000.517/2016-0, de 13.1.2016).

Meses depois, em agosto de 2016, a Câmara dos Deputados instalou Comissão Parlamentar de Inquérito “destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)”. O relatório final da referida CPI, publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 3.8.2017, demonstrou um grande desvirtuamento do instituto da reforma agrária com relação aos decretos assinados em 1º de abril de 2016. A propósito, confira-se:

4.4. A Reforma Agrária de fato: uma virtude desvirtuada

Em evento no Palácio do Planalto, no dia 1º de abril do ano que se passou, o secretário de finanças e administração da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), proferiu os seguintes dizeres:

Vamos ocupar as propriedades deles (parlamentares da "bancada da bala"), as casas deles no campo. É a Contag e os movimentos sociais que vão fazer isso. Vamos ocupar os gabinetes, mas também as fazendas deles. Se eles são capazes de incomodar um ministro do Supremo Tribunal Federal, vamos incomodar as casas deles, as fazendas e as propriedades deles. Vai ter reforma agrária, vai ter luta e não vai ter golpe. (BARRETO, 2016)

Não é digno de crer que, ao lado da autoridade máxima do Executivo brasileiro, a então Presidente da República, um cidadão ameace e incite flagrantemente o cometimento de crimes sem que seja, no mínimo, reprimido (pelo contrário).

Contudo, quando se percebe o caráter que a Política de Reforma Agrária passou a ter no País, passamos a compreender melhor que a mesma não poderia resultar em práticas diferentes. Por certo, em um Governo no qual a justiça (no caso, a justiça agrária) é buscada através da injustiça, por meio de atos criminosos, não restam dúvidas de que se está diante de uma completa transgressão da moralidade e do Estado de Direito.

Consoante veremos nos próximos tópicos, se a ideia de que, no Brasil, "a lei é feita para não ser cumprida", muitas vezes, é verdadeira, no âmbito da Reforma Agrária, tem-se um dos maiores exemplos do descumprimento escancarado da legislação para persecução de ideais outros que não o bem-estar social e o melhor interesse público.

(Relatório Final da CPI FUNAI E INCRA 2 - p. 1793)

O relatório apontou, ainda, uma indevida "delegação" de competência do INCRA para movimentos sociais e entidades representativas na condução e execução da reforma agrária:

Infelizmente, o Incra, muitas vezes, "delegou" a atribuição de escolher a propriedade que será utilizada para execução da Reforma Agrária aos movimentos sociais e entidades representativas, se afastando de sua função primordial de organização fundiária e destinação de terras aos futuros assentados com base em critérios socioeconômicos.

Note que não afirmamos a impossibilidade de se ouvir os movimentos e entidades, aliás, o diálogo com os mesmos deve ser valorizado, sendo imprescindível para o exercício e construção da democracia, que além de representativa, deve ser participativa.

Contudo, quando se “fecha os olhos” para realidade e se passa um “cheque em branco” para terceiros, o Estado passa a não mais agir como tal, abrindo margem para uma série de irregularidades e para que particulares se beneficiem de uma política que deveria servir ao bem-estar social e à persecução do interesse público.

Quando do início dos trabalhos, algumas denúncias já apontavam essa “delegação” de competência do Incra para movimentos e entidades. Contudo, naquele momento, achávamos que se tratava de uma questão que acontecia na clandestinidade, tendo em vista a menor capilaridade da autarquia e as dificuldades de se fazer presente nos quinhões de nosso imenso País. Contudo, para nossa surpresa, na análise de documentos e de relatos, comprovou-se que essa delegação de competência era feita de maneira formal, documentada, mostrando o total descaso dos gestores públicos para com a Lei e a sociedade brasileira.

(Relatório Final da CPI FUNAI E INCRA 2 - p. 1794/1795)

As conclusões do relatório revelam que a reforma agrária que vinha sendo realizada naquela época, diante de tantas irregularidades na atuação do INCRA, transformou-se em ambiente de prática de ilícitos, “servindo mais à reprodução da miséria do que à busca por justiça social”. Confira-se:

8.3. Conclusões da CPI: INCRA/REFORMA AGRÁRIA

(...) Ao se aprofundar nas questões que levaram à construção deste Relatório, torna-se bastante compreensivo que, diante do rumo que tomou a Política de Reforma Agrária brasileira, a mesma, nos últimos anos, pode estar servindo mais à reprodução da miséria do que à busca por justiça social neste País.

Isso porque, ao longo dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, que teve, como um de seus objetivos, investigar a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), foi possível identificar um alarmante número de irregularidades na atuação dessa autarquia federal que, longe de buscar uma solução para a questão agrária brasileira, se transformou em *locus* para atos ilícitos e imorais generalizados.

(Relatório Final da CPI FUNAI E INCRA 2 - p. 2534)

A reforma agrária, como um “conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias”

(art. 2º do Decreto 9.311/2018), deve ser realizada segundo critérios constitucionais e legais, e não para fins de autopromoção, de retribuição de apoio de movimentos sociais ou de persecução de interesses particulares.

Atos viciados como o decreto que se pretende sustar, motivados por interesses escusos, extrapolam, portanto, seus limites e não podem subsistir. Há, no desvio de finalidade, patente prejuízo à concretização da Política de Reforma Agrária brasileira pretendida pela Constituição.

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 363, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GENERAL GIRÃO
Relator