

# **COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 378, 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 Fazenda Padre Cícero/Conquista, situado no Município de Açailândia, Estado do Maranhão.

**Negro entoou um canto de revolta  
pelos ares no Quilombo dos Palmares,  
onde se refugiou**

.....  
**E ecoa noite e dia, é ensurdecedor  
Ai, mas que agonia o canto do  
trabalhador**

**Esse canto, que devia ser um canto de  
alegria, soa apenas como um soluçar  
de dor.**

(Trechos da música “Canto das três  
raças”, de Mauro Duarte e Paulo Cezar  
pinheiro).

### **I – RELATÓRIO**

Veio para apreciação por esta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), o Projeto de Decreto Legislativo de nº 378, de 2016, de autoria do ilustre deputado Jerônimo Goergen, com a seguinte ementa: *Susta o Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Padre Cícero/Conquista, situado no Município de Açailândia, Estado do Maranhão.*

Na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), pela qual tramitou antes de vir para esta CAPADR, o

**projeto sob análise foi unanimemente rejeitado**, tendo aquela Comissão acatado o Parecer (pela Rejeição) exarado pelo ilustre deputado João Daniel (PT/SE).

Na Justificação deste PDC, o autor tece críticas, de forma generalizada, aos processos de demarcação de terras indígenas e quilombolas, bem como aos processos de homologação de áreas para reforma agrária, citando-se:

*“Ocorre por sua vez que tais Decretos de **demarcação de terras indígenas**, quilombolas **e assentamentos para fins de reforma agrária** possuem vício de origem e forma”.*

“O Brasil vive um momento crítico da política, onde tramita no Congresso Nacional um processo de impedimento da Presidente da República (sic).

Ciente da eminência (sic) do afastamento por até cento e oitenta dias pelo julgamento da admissibilidade no Senado Federal a Presidente da República edita à sombra do ato administrativo diversas demarcações e **desapropriações de terras**”.

“Quase a totalidade das **demarcações administrativas**, pelo ativismo judicial e pela adoção de critérios muitas vezes discutíveis, geram a necessidade de análise judicial”

Transcrevem-se, a seguir, as alegações do autor com referências específicas ao PDC que o mesmo autor pretende ver sustado:

*“No mês de abril de 2016 foram publicados no Diário Oficial da União uma série de Decretos sem numeração, demarcando administrativamente terras indígenas, quilombolas e **assentamentos para fins de reforma agrária**”.*

*“**O decreto** tem efeito de ilegalidade, pois publicado nas vésperas da votação de afastamento da Presidente da República, não visa 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 Administração Pública, **ao editar o Decreto**, não atendeu aos princípios basilares inerentes ao ato administrativo (legalidade, impessoalidade e moralidade), sendo um ato inconstitucional e frágil, pela falta (sic)”.*

## **II – VOTO DO RELATOR**

Importante, de início, ressaltar-se que o Congresso Nacional só pode sustar os atos normativos que, emanados do Poder Executivo, **exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa**, conforme previsão expressa no artigo 49, inciso V, da Constituição da República:

**“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”.**

Foi o Decreto sob apreciação, é verdade, publicado no início de abril de 2016, mês imediatamente anterior ao da aprovação, pelo Senado, da admissibilidade do processo de impeachment contra a então Presidente Dilma Rousseff e cerca de 5 (cinco) meses antes da conclusão do referido processo de impeachment.

No entanto, embora se reconheça ao autor do PDC sob análise o direito de discordar das normas (distintas entre si) estabelecidas para o

processo de demarcação de terras indígenas, ou para o processo de demarcação de terras quilombolas ou mesmo, como é o caso, para o processo de homologação de áreas para reforma agrária, não se vê, na Justificação apresentada pelo autor, de que forma a então Presidente da República Dilma Rousseff, autora do Decreto sob apreciação, exorbitou do poder regulamentar ou dos limites de delegação a ela concedidos pela Constituição Brasileira.

Pelo contrário, entendemos que, caso não tivesse a então Presidente da República editado o Decreto que o deputado Jerônimo Goergen pretende sustar, aí sim estaria ela, a ex-Presidente, deixando de cumprir, sem justificativa plausível, um dever que lhe era imposto em razão do cargo que exercia: **o dever de – na qualidade de Chefe da Nação – dar cumprimento às leis e políticas públicas que, elaboradas e/ou aprovadas pelo Congresso Nacional, asseguram a trabalhadores rurais sem-terra o direito à obtenção de terra por meio da Reforma Agrária.**

Importante ressaltar-se ainda que, no caso de homologação de áreas para a Reforma Agrária, **o Decreto de Interesse Social para fins de Reforma Agrária a ser assinado pelo(a) Presidente da República configura apenas uma das etapas - previstas na Lei Complementar nº 76/93 e na Lei nº 8.629/93 - para que os trabalhadores rurais sem-terra passem, efetivamente, à condição de assentados.**

A primeira dessas fases é a “**VISTORIA PRÉVIA**”, a ser realizada pelo INCRA na propriedade rural que, conforme prevê o artigo 9º da Lei nº 8.629/93, não cumpre com a função social (aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores). Após tomar ciência de que determinado imóvel rural é passível de desapropriação para reforma agrária, o INCRA, de acordo com o Decreto nº 2.250/97, tem o prazo de 120 dias para realizar a referida vistoria prévia, sob pena de responsabilidade administrativa. É por meio da “vistoria”

que o INCRA verifica se estão sendo cumpridos, pela propriedade rural, os requisitos constitucionais da função social.

A segunda fase, após o processo da “vistoria prévia”, consiste no **Decreto** a ser assinado pelo(a) Presidente da República, declarando o interesse social do imóvel para fins de reforma agrária. O Decreto, de competência exclusiva do(a) Presidente da República, é um pré-requisito para a proposição da ação de desapropriação do imóvel. **Diga-se, aliás, que, por ser um ato administrativo de competência exclusiva do Presidente da República, esse Decreto só poderá ser questionado no Supremo Tribunal Federal por meio de mandado de segurança.**

A terceira e última fase consiste na “**desapropriação**” propriamente dita, que pode ser feita amigavelmente, por meio de uma escritura pública, ou ainda judicialmente, por meio da ação de desapropriação. Se houver ação de desapropriação, essa deverá ser proposta dentro do prazo de 02 (dois) anos, contados da publicação do decreto declaratório, e deve ser precedida da propositura de uma ação cautelar de vistoria e avaliação.

Vê-se, portanto, que o Decreto assinado pela Presidente Dilma Rousseff, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “Fazenda Padre Cícero/Conquista”, situado no Município de Açailândia, Estado do Maranhão (Decreto esse que o deputado Jerônimo Goergen busca anular), **foi um ato previsto na legislação brasileira, precedido de outro ato do Processo (este praticado pelo INCRA) e que antecede, da mesma forma, outra fase do mesmo Processo Administrativo, tudo de acordo com as normas que regem todo o processo de desapropriação e demarcação de terras para fins de Reforma Agrária.**

Não há, em razão do que foi exposto, como se concordar com o autor do PDC ora apreciado quando este afirma que “*A Administração Pública, ao editar o Decreto, não atendeu aos princípios basilares inerentes ao ato administrativo (legalidade, impessoalidade e moralidade)...*”..

Da mesma forma, não há como se concordar com a afirmação de que a assinatura do Decreto por parte da ex-Presidente Dilma Rousseff “*não visa atingir o fim do ato administrativo*”, **uma vez que assinatura do Decreto é, justamente, pré-requisito para que o processo de homologação de área para fins de Reforma Agrária tenha um desfecho, ou seja, para que seja alcançada a finalidade de todo um Processo que, de modo geral, movimenta trabalhadores rurais sem-terra, o INCRA, a Casa Civil da Presidência da República, a própria pessoa d(o) Presidente da República e, ao final, os Ministérios do Planejamento e da Fazenda (em razão da disponibilização dos recursos para o pagamento da área desapropriada).**

Não há como se concordar com o autor, ainda, quando este afirma que a assinatura do Decreto não visava “*atender os interesses dos beneficiados, mas sim, apenas editar atos administrativos para marcar a gestão sem a devida análise e discussão do tema*”. **Discordamos veementemente dessa afirmação, em primeiro lugar, porque, à obviedade, a assinatura do Decreto era o que os beneficiados (os trabalhadores rurais sem-terra diretamente interessados no Processo) mais queriam, ou seja, era na assinatura do Decreto que residiam os interesses dos beneficiados. Em segundo lugar, porque o processo de demarcação de terras envolvendo o imóvel rural Padre Cícero/Conquista, no município de Açailândia (MA) cumpriu, regularmente, a fase que devia ter cumprido antes da assinatura do Decreto pela então Presidente Dilma. Assim sendo, não cabia à ex-Presidente da República discutir, com quem quer que fosse, sobre o mérito do referido Processo de demarcação. À ex-Presidente cabia, tão somente, assinar o Decreto, sendo isso o que foi feito.**

Uma vez assinado e publicado, no entanto, o Decreto que declara ser de Interesse Social para fins de Reforma Agrária um determinado imóvel não garante, efetivamente, a ocupação da área pelos trabalhadores rurais sem-terra, pois o Processo em questão pode “emperrar” em outra fase posterior. Cito, abaixo, para ilustrar essa afirmação, um emblemático caso de “Desapropriação para fins de Reforma Agrária” (**Processo Administrativo de**

**número 54234.000089/2004)** envolvendo pessoas e municípios do meu Estado, o Maranhão. Esse caso do Maranhão nos mostra, ainda, que um Processo Administrativo pode se arrastar por 10, 15 ou até 20 anos sem que, efetivamente, seja desapropriada a área improdutiva reivindicada pelos trabalhadores rurais.

#### **O PROCESSO ADMINISTRATIVO 54234.000089/2004:**

**Datado de 2004, o Processo Administrativo de número 54234.000089/2004 envolve centenas de agricultores sem terra que passaram a acampar à margem da Estrada do Arroz, a uma distância de 44 quilômetros da cidade maranhense de Imperatriz, enquanto o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Imperatriz pleiteava, junto ao INCRA, a desapropriação da área então apontada como improdutiva.**

**De 2004 até o presente ano, inúmeras reuniões foram realizadas entre o INCRA, o Sindicato representante dos trabalhadores rurais e os representantes das empresas proprietárias do imóvel para que o processo fosse concluído e as famílias de acampados pudessem, por fim, trabalhar em seus próprios pedaços de terra.**

**O Laudo de Avaliação da área (vistoria prévia) - feito pelo INCRA e concluído em setembro de 2014 - certifica que, da área total então avaliada (12.315,33 há é o total da área medida), 3.297,79 há (três mil, duzentos e noventa e sete hectares e setenta e nove ares) são de terras improdutivas, o que motivou a Presidente Dilma Rousseff a decretar, na data de 30 de dezembro de 2014, a desapropriação dessa última área para fins de reforma agrária.**

**Apesar do Decreto assinado pela Presidente Dilma ter sido publicado em 31 de dezembro de 2014, até o presente momento não foram emitidos, pela Secretaria do Tesouro Nacional, os TDA (Títulos da Dívida Agrária) para a indenização da Fazenda objeto do mencionado Decreto.**

**Enquanto isso, aqueles mais de três mil hectares de terra continuam improdutivos no Maranhão, alimentando tão somente o desemprego, a miséria, a fome e os conflitos sociais, ao passo que as mais de 100 (cem) famílias acampadas da Estrada do Arroz continuam sem ver efetivamente concretizados seus sonhos de praticar, para elas mesmas, para o Maranhão e para o país, atividades produtivas de plantação e colheita de hortaliças, legumes e frutas e de criação de frangos, porcos, etc.**

Importante ressaltar-se, por fim, que não se tem notícia de quaisquer conflitos entre os trabalhadores rurais e os proprietários na área que foi objeto do Decreto assinado pela então Presidente Dilma Rousseff. Até mesmo porque, a teor do parágrafo 6º do artigo 2º da lei nº 8629/93, não é passível de vistoria ou avaliação - pelo INCRA - o imóvel rural que seja objeto de esbulho, invasão motivada por conflito ou até mesmo fundiária de caráter coletivo. **No presente caso, essa fase de vistoria e avaliação foi plenamente superada, o que indica, para o imóvel rural em questão, a total ausência de conflito.**

Registre-se, quanto a esse ponto, que quando a presente proposição tramitou na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, este Relator informou ao deputado Jerônimo Goergen, ilustre autor do PDC, sobre a inexistência de conflitos entre os trabalhadores rurais e os proprietários da área envolvida. Foram mostradas ao deputado Jerônimo Goergen, inclusive, manifestações escritas do presidente da FAEMA – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Maranhão e, também, do representante (no Maranhão) da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, confirmando a alegada inexistência de conflitos. Além da



inexistência de conflitos, os pagamentos pelas referidas desapropriações são, há muito, esperados pelos proprietários do imóvel rural constante no Decreto então assinado pela ex-Presidente Dilma.

Por derradeiro, sustar o Decreto de desapropriação que foi assinado em favor de um dos estados mais pobres do nosso país significa impor que os processos a eles relativos comecem, praticamente, do ponto “zero”. Por outras palavras, é jogar um balde de água fria na esperança dos agricultores sem-terra da localidade beneficiada, esperança essa que avançou um pouco com a publicação do referido normativo.

Por todo o exposto, é o Parecer pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 378, de 2016.

Sala da Comissão, em 2 de maio de 2018.

**Deputado Federal Zé Carlos – PT/MA**

Relator

