

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 355, DE 2016

Susta o Decreto de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Monge Belo, localizados nos Municípios de Anajatuba e Itapecuru Mirim, Estado do Maranhão.

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

.....
**E ecoa noite e dia, é ensurdecador
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 CAPADR o Projeto de Decreto Legislativo de nº 355, 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 desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Monge Belo, localizados nos Municípios de Anajatuba e Itapecuru Mirim, Estado do Maranhão.*

Na Justificação, o autor tece críticas, de forma generalizada, aos processos de demarcação de terras indígenas e quilombolas, bem como aos processos de desapropriação para fins de 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 desapropriação para fins de reforma agrária, ou para o processo de demarcação de terras indígenas ou mesmo, como é o caso, para o

processo de demarcação de terras quilombolas, não se vê, na Justificação apresentada pelo autor, de que forma a então Presidente da República Dilma Rousseff, autora do Decreto combatido pelo PDC que ora se aprecia, 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 o reconhecimento de direitos dos povos quilombolas, povos esses que até hoje ainda enfrentam ações, muitas vezes ilegais e racistas, de expulsão de suas terras.**

Importante ressaltar-se ainda que, no caso de titulações fornecidas pelo governo federal, o Decreto de Desapropriação para fins de titulação de território quilombola a ser assinado pelo(a) Presidente da República configura apenas uma das muitas etapas previstas para que a titulação do território efetivamente ocorra. Esse Decreto, de acordo com as normas vigentes, é precedido das seguintes – e complexas - etapas:

1. Obtenção da certidão de autorreconhecimento da Fundação Cultural Palmares atestando que determinada comunidade autorreconheceu sua identidade quilombola perante o Estado brasileiro;
2. Pedido de abertura do processo junto ao INCRA;
3. Elaboração, pelo INCRA, do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID);
4. Avaliação do RTID por parte do Comitê Regional do INCRA, publicação do RTID e notificação dos interessados;
5. Fase de contestações ao RTID (na grande maioria dos casos essas contestações são feitas por pessoas que terão suas terras desapropriadas no processo de titulação);

6. Julgamento das contestações pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, ressaltando-se que, da Decisão do Comitê que não acatar a Contestação caberá recurso para o Conselho Diretor do INCRA, em Brasília. Caso o Comitê ou o Conselho Diretor concordem, no todo ou em parte, com a Contestação ou o Recurso, o processo volta para a fase “4” (avaliação do RTID);
7. Publicação, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado da comunidade reivindicante, por parte da Presidência do INCRA, de Portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola;
8. Levantamento e avaliação, pelo INCRA, das propriedades privadas existentes dentro do território sob processo de titulação (fase em que o INCRA abre um processo para cada propriedade privada não registrada em nomes de pessoas que não sejam da comunidade. Nesse processo o INCRA realiza uma avaliação do imóvel e, juntando outros documentos, envia o processo para a Casa Civil da Presidência da República a fim de que seja feito o decreto de desapropriação);
9. Assinatura do Decreto de Desapropriação pelo(a) Presidente da República após avaliação da Casa Civil;
10. Ajuizamento, pelo INCRA, de uma ação de desapropriação para cada propriedade particular que estiver dentro do território quilombola;
11. Imissão na posse do imóvel, pelo INCRA;
12. Titulação (Registro do território) em nome da associação quilombola que reivindicou o imóvel.

Algumas das fases - acima descritas de forma simplificada - podem, muitas vezes, levar anos para terem algum avanço. A Fase “3”, por exemplo (Elaboração, pelo INCRA, do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID) é uma das fases mais difíceis de serem superadas pelas comunidades. Na verdade, a maioria dos processos de titulação de terras quilombolas não consegue superar essa fase, que é composta dos seguintes documentos:

- Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural;
- Levantamento fundiário;
- Planta e memorial descritivo;

- Cadastramento das famílias quilombolas;
- Parecer relacionado com a sobreposição de áreas;
- Parecer conclusivo da área técnica e jurídica do INCRA.

Vê-se, portanto, que o Decreto assinado pela Presidente Dilma Rousseff, que *declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Monge Belo, localizados nos Municípios de Anajatuba e Itapecuru Mirim, Estado do Maranhão, **foi um ato precedido de, pelo menos, 8 (oito) etapas previstas nas normas que regem todo o processo de titulação de terras quilombolas, em especial o Decreto Federal 4887/03 e a Instrução Normativa nº 57 do INCRA.***

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, uma das últimas fases do processo de titulação, sem a qual o processo de titulação não chega ao seu fim e sem a qual a comunidade quilombola que deu início a esse processo não terá reconhecido o direito por ela reivindicado.**

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 (quilombolas) mais queriam, ou seja, era na assinatura do Decreto que residiam os interesses dos beneficiados. Em segundo lugar, já se demonstrou, acima, que o processo de titulação dos imóveis rurais abrangidos pelo território**

quilombola Monge Belo cumpriu todas as fases 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 titulação. À ex-Presidente cabia, tão somente, assinar o Decreto, sendo isso o que foi feito.

Por todo o exposto, é o Parecer pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 355, de 2016.

Sala da Comissão, em 24 de abril de 2018.

Deputado Federal Zé Carlos – PT/MA

Relator