



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 198, de 2024, do Senador Ireneu Orth, que *susta os efeitos do Decreto 11.995/2024, que institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária*, em tramitação em conjunta com o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 201, de 2024, do Senador Mecias de Jesus, que *susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, o Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024, que institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária*.

Relator: Senador **JORGE SEIF**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 198, de 2024, de autoria do Senador IRENEU ORTH, em tramitação conjunta com o PDL nº 201, de 2024, de autoria do Senador MECIAS DE JESUS, que sustam os efeitos do Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024, que institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária.

Considerando-se que o PDL 198/2024 tramita em conjunto com o PDL 201/2024, por tratarem do mesmo objeto, nos termos do art. 260, §



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

3º, do Regime Interno do Senado Federal (RISF), as proposições apensadas terão um único relatório.

O Autor do PDL 198/2024 justifica a iniciativa afirmando que, o Decreto sob análise gera insegurança jurídica, compromete os direitos dos proprietários rurais e interfere em competências legislativas exclusivas do Congresso Nacional.

Ademais, na visão do Autor, a tentativa de regulamentação unilateral da reforma agrária por meio de um decreto criaria um conflito institucional, violando o princípio da separação de poderes, e ainda enfraqueceria as proteções estabelecidas em legislações anteriores.

Por sua vez, o Autor do PDL 201/2024 argumenta que o Decreto 11.995/2024 gera insegurança jurídica ao direito de propriedade, não respeita o devido processo legal e fere a independência dos poderes da República.

Os PDLS tramitam na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), tendo sua continuidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram oferecidas emendas às Proposições.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil, é competência exclusiva do Congresso Nacional sustar, por meio de decreto legislativo, ato normativo do Poder Executivo que exorbite o seu poder regulamentar.

Ademais, a CRA tem competência para se pronunciar sobre matérias relacionadas ao uso ou posse temporária da terra e regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação e à colonização e reforma agrária,



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

em razão do disposto no art. 104-B, incisos XIII e XIV, do Regimento Interno do Senado Federal.

Exauridas as questões formais e constatada a competência dessa comissão para a análise dos PDLs ora apresentados, podemos passar para a exame de seu conteúdo.

Nos termos do art. 1º, o Decreto 11.995/2024 institui o Programa Terra da Gente, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária, prevista na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).

Considerando que diversos dispositivos constantes do Estatuto da Terra não foram recepcionados pela Constituição da República, como as definições do art. 4º da Lei 4.504/1964 de minifúndio, de latifúndio e de empresa rural e que os dispositivos relacionados à reforma agrária foram derrogados pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, pode-se concluir que os próprios fundamentos normativos do Decreto 11.995/2024 são viciados.

Ademais, diversas outras disposições do Estatuto da Terra foram igualmente derrogadas por leis posteriores e específicas como: a) a Lei nº 5.172, de 1966, também conhecida como Código Tributário Nacional, que derrogou os dispositivos que tratavam do Imposto Territorial Rural (ITR); b) a Lei Complementar nº 93, de 1998, que instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, substituindo o Fundo Nacional de Reforma Agrária e c) a Lei nº 8.171, de 1991, que derrogou a maior parte dos dispositivos que tratavam de política agrícola.

Neste contexto, os poucos institutos ainda atuais do Estatuto da Terra seriam os contratos de arrendamento e parceria, previstos nos arts. 95 e 96, e alguns dispositivos sobre a colonização e sobre acordos e convênios entre entes federados.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Entretanto, a fundamentação não é o mais grave defeito do Decreto 11.995/2024. É ainda manifestamente ilegal e inconstitucional o seu art. 5º por prever que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ocorrerá quando verificado o descumprimento da função social da propriedade, conforme normas editadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e por alterar a dinâmica da análise do aproveitamento da função produtiva do imóvel rural.

Isso porque o Incra nunca gozou de competência ou atribuição para regulamentar o exercício da função social da propriedade rural e, por isso, não expede normas infralegais a serem seguidas por agentes privados e capazes de caracterizar qualquer um dos elementos que constituem o atendimento à função social da propriedade (função econômica, ambiental e de bem-estar do trabalho).

Ademais, ao determinar a simultaneidade da aferição integral da função social do imóvel com a aferição de produtividade do imóvel rural, o Decreto afronta não só a Lei 8.629/1993, como ainda o próprio princípio da eficiência que deve reger os atos da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Isso porque, na hipótese de o imóvel ser produtivo, o processo de desapropriação deverá ser sempre arquivado, mesmo que não atenda às exigências ambientais, trabalhistas e de bem-estar de proprietários e trabalhadores previstas no art. 186 da Constituição da República. Este é o resultado do comando constitucional do art. 185 que, expressamente, dispõe que é insuscetível de desapropriação, para fins de reforma agrária, a propriedade produtiva.

Por conseguinte, diante da verificação do descumprimento da função ambiental ou de bem-estar do trabalho somente poderão ser adotadas outras medidas menos severas, como a adoção da progressividade das alíquotas do ITR ou a lavratura de autos de infração que resultem na aplicação de multas administrativas.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Por fim, também é manifestamente inconstitucional e ilegal o art. 45 do Decreto 11.995/2024 ao dispor que o MDA e o Incra poderão firmar acordos de cooperação técnica e outras parcerias com órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais para possibilitar a troca de informações sobre trabalho análogo a de escravo, descumprimento de legislação trabalhista, danos ambientais e conflitos agrários, com vistas à instrução de processos de desapropriação por descumprimento da função social da terra.

Isso porque a litigiosidade trabalhista, característica das relações laborais no Brasil em todos os setores econômicos, não pode ensejar qualquer forma de perseguição a produtores rurais.

Da mesma forma, a geração de impactos ambientais, fato ordinário e recorrente de toda a atividade econômica, não pode ensejar a instrução de um processo de desapropriação contra o proprietário rural, devendo ter como consequência a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Ademais, o tratamento conferido pela redação atual da Lei 8.629/1993 é diametralmente oposto ao empregado pelo art. 45 do decreto no que diz respeito à existência de conflito fundiário.

Isso porque, no início dos anos 2000, diante de um cenário de recrudescimento dos conflitos fundiários e de elevação do número das ocupações de terra, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MPV) nº 2.183-56, de 2001, a qual alterou a Lei 8.629/1993 e determinou, entre outras medidas, a impossibilidade da desapropriação do imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo pelo prazo de dois anos (art. 2º, § 6º, da Lei 8.629/1993). E, assim, de maneira destoante e incompatível, o art. 45 dispõe que a existência de “conflito fundiário” é causa suficiente para a instrução de processos de desapropriação por interesse social.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Por fim, considerando o disposto do art. 260 do RISF, o PDL 198/2024 terá precedência sobre o PDL 201/2024 por ser o mais antigo. Por conseguinte, ficará prejudicada a matéria prejulgada e a em tramitação, o que leva, necessariamente, à prejudicialidade do PDL 201/2024.

III – VOTO

Ante os argumentos expostos, o voto é pela **aprovação** do PDL nº 198, de 2024, e pela **prejudicialidade** do PDL nº 201, de 2024.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator