



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e
Desenvolvimento Rural - CAPADR

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - CAPADR

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 372, 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 Ambrósio ou Moreira, situado no
Município de Unaí, Estado de Minas Gerais”.*

Autor: Deputado JERÔNIMO GOERGEN

Relator: Deputado ALCEU MOREIRA

I - RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Decreto Legislativo nº 372, de 2016, de autoria do Deputado **JERÔNIMO GOERGEN**, proposto com o objetivo de sustar o Decreto sem número, de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Ambrósio ou Moreira, situado no Município de Unaí, Estado de Minas Gerais.

Na Justificação, o autor argumenta que o decreto que se pretende sustar, com fulcro no art. 49 da Constituição Federal, é exorbitante. O ato presidencial, ao declarar de interesse social para fins de reforma agrária uma determinada propriedade rural, vai muito além daquilo que a legislação vigente estabelece, pois, além de prever a desapropriação do imóvel, limita os direitos garantidos na Constituição e institui, simultaneamente, obrigações e normas administrativas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e
Desenvolvimento Rural - CAPADR

2

O autor argumenta em sua Justificação, nos seguintes termos:

“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).

Por fim, o autor sustenta a proposta de sustação do ato administrativo, afirmando que:

“Ao extrapolar suas competências, e desvirtuar o ato normativo, a Presidente da República edita o Decreto sem numeração para demarcação de terras indígenas, tornando-se necessário sustar seus efeitos, por não atender os preceitos do ato administrativo e extrapolar o poder regulamentar da Presidente da República.”(sic)

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 372, de 2016, de autoria do Deputado **JERÔNIMO GOERGEN**, por despacho da Mesa Diretora, será apreciado, em primeiro lugar, pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, e, em seguida, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Ao analisar a presente proposição, mister se faz perquirir todos os aspectos que envolvem a matéria, as condições e circunstâncias que lhe deram origem e, no âmbito da doutrina jurídica, averiguar os fundamentos que ensejem a constatação da exorbitância normativa do ato, ou excesso de Poder da autoridade administrativa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e
Desenvolvimento Rural - CAPADR

3

O excesso de poder ocorre quando a autoridade edita uma norma que vai além do permitido pela lei. A conduta abusiva da autoridade caracteriza-se, também, quando ela contorna dissimuladamente as limitações da lei. Pode ocorrer, também, o desvio de finalidade ou de poder, quando há uma violação ideológica da lei. O ato praticado com desvio de finalidade pode, segundo Hely Lopes Meirelles (*in Direito Administrativo Brasileiro*) se apresentar disfarçado “*sob o capuz da legalidade e do interesse público*”.

Para justificar o ato, a autoridade substitui habilidosamente o objetivo e a finalidade estabelecida pelo ordenamento jurídico, constitucional e infraconstitucional, pelo interesse de algum determinado grupo.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “*tais desvios ocorrem, p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública, mas visando, na realidade, a satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado*”.

“*O bem comum, identificado com o interesse social ou interesse coletivo, impõe que toda atividade administrativa lhe seja endereçada. Fixa, assim, o rumo que o ato administrativo deve procurar. Se o administrador se desviar desse roteiro, praticando ato que, embora discricionário, busque outro objetivo, incidirá em ilegalidade, por desvio de poder ou de finalidade,...*”

Ademais, dispõe a Lei Maior, em seu art. 184:

“*Art. 184. Compete 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 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.*

§ 1º *As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e
Desenvolvimento Rural - CAPADR

4

§ 2º *O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.*

§ 3º *Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.*

§ 4º *O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.*

§ 5º *São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.*

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.”

Constatamos, também, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, apregoa, em suas disposições, o direito à propriedade, *litteris*:

“Artigo XVII

“1. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”.

Artigo XXX

“Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e
Desenvolvimento Rural - CAPADR

5

Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos”.

Antes mesmo da promulgação da Constituição Federal americana, de 1787, alguns Estados daquele país já consagravam a garantia dos direitos de seus cidadãos, mediante a “Declaração de Direitos”, que fez expressa referência ao trinômio “vida-liberdade-propriedade” como os valores fundamentais protegidos pela lei da terra, o que se traduz, nos seguintes termos:

“Que nenhum homem livre seja detido ou preso ou privado de sua liberdade, direitos ou privilégios, ou banido, ou exilado, ou, por nenhuma maneira, destruído ou privado de sua vida, da sua liberdade ou de sua propriedade, senão pelo julgamento de seus pares ou segundo a lei vigente no país.”

A Constituição brasileira de 1988 adotou, também, o princípio consagrado pelo direito americano do “*due process of law*”, garantindo que “*ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*”.

São norteadores os esclarecimentos encontrados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal sobre o alcance do art. 49 da Constituição:

“O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)’”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e
Desenvolvimento Rural - CAPADR

6

Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005." (AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)

Por fim, reproduzimos a norma constitucional, consubstanciada no art. 49, *litteris*:

"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;"

Portanto, diante do exposto, podemos reafirmar que o Decreto nº 372, 2016, não é um simples ato administrativo, pois não se destina ao público interno, ou aos seus subordinados. Pelo contrário, o Decreto sem número objeto da presente proposição tem natureza jurídica de ato normativo, pois atinge os particulares, cria e extingue direitos.

Por essa razão, o Decreto nº 372, de 2016, por sua natureza jurídica de ato normativo, subordina-se às disposições estabelecidas pelo art. 49, V, da Constituição Federal. Donde se deduz que o Congresso Nacional tem competência para sustá-lo, uma vez que se configura nesse ato a exorbitância normativa e fica evidente que o ato extrapola o poder regulamentar e se sobrepõe aos limites de delegação legislativa.

De fato, a Constituição, assim como a legislação infraconstitucional, estabelece os critérios e o rito do processo de desapropriação para fins de reforma agrária. São normas que devem ser rigorosamente cumpridos pela Administração Pública.

No entanto, como afirma o autor em sua Justificação, na ânsia de se apresentar como protagonista da defesa das causas sociais, e se antecipando à decretação da suspensão do exercício de suas funções, a Presidente da República assinou vários atos e decretos, inclusive o decreto cuja sustação ora se propõe, "tornando-se necessário sustar seus efeitos".



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e
Desenvolvimento Rural - CAPADR

7

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto
de Decreto Legislativo nº 372, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **ALCEU MOREIRA**

Relator