



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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) NOS TERMOS QUE ESPECIFICA. **(CPI – FUNAI E INCRA 2)**

em que não existe lei em sentido estrito que regulamente a temática, sendo o Decreto fonte de inovação no ordenamento jurídico.

“2. É caso de inconstitucionalidade formal.

Dispõe o art. 68 do ADCT:

“Art. 68 – Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Escusa-se o requerido, lastreado em sugestão de CARLOS ARI SUNFELD, de apurar se tal norma, no que respeita à aplicabilidade, é de eficácia limitada, contida ou plena, para o fim de perquirir a necessidade de lei prévia (fls. 105). O fato é que, amparado nesta ou naquela classificação oferecida pela doutrina, ou apartado de todas elas, se vê pronto que o dispositivo há de ser complementado por lei em sentido formal.

Foi o que não escapou à análise do ex-Ministro desta Corte, ILMAR GALVÃO, subscritor da manifestação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, a qual admiti à causa na qualidade de *amicus curiae*:

“Uma leitura apressada da norma sob enfoque poderia levar ao entendimento de que nela se configura uma selfexecuting provision do direito norte-americano, ou uma norma de eficácia plena, na consagrada classificação de José Afonso da Silva, já que peremptória ao reconhecer aos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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) NOS TERMOS QUE ESPECIFICA. **(CPI – FUNAI E INCRA 2)**

remanescentes de quilombos a propriedade plena de suas terras.

*Desnecessário, entretanto, olhos de lince para perceber que não se está, aí, diante de uma das disposições constitucionais bastantes em si, completas e suficientemente precisas na sua hipótese de incidência e no ministrar os meios pelos quais se possa exercer ou proteger o direito que conferem, ou cumprir o dever e desempenhar o encargo que elas impõem, **mas de norma que reclama ação legislativa integrativa no concernente à definição das terras cujo domínio foi reconhecido, à identificação dos beneficiários desse reconhecimento e ao processo de expedição dos referidos títulos.** (grifamos)”*

Além da inconstitucionalidade formal, adentrando aos dispositivos específicos do Decreto, destacamos, em primeiro lugar, seu art. 2º, §1º, que, ao estipular a exclusividade do critério da auto-atribuição para identificação da comunidade, estabelece direitos sem qualquer previsão normativa, na medida em que, nos termos constitucionais, as comunidades devem efetivamente remanescer de um quilombo, não simplesmente se declarar como tal.

A autodeclaração, é claro, pode servir como um dos critérios à titulação do território, mas não pode ser o único, sob pena de subvertermos a lógica constitucional. Em outras palavras, qualquer indivíduo ou comunidade, por certo, pode se declarar como quilombola. Não poderá a lei e nem mesmo a Constituição Federal intervir em sua identidade, em como se enxerga. Porém, somente aqueles autodeclarados que remanesçam de um quilombo farão jus à aplicação do art. 68 do ADCT.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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) NOS TERMOS QUE ESPECIFICA. (CPI – FUNAI E INCRA 2)

Assim, cabe ao Estado, antes de titular a terra, verificar o preenchimento dos requisitos constitucionais. Caso não configurada a ocupação territorial nos moldes da Carta Magna, poderão ser aplicadas outras políticas públicas para proteção desses cidadãos, mas não o dispositivo constitucional específico. Em não fazendo essa diferenciação, o Decreto cria direitos para “autodeclarados”, direitos estes que somente poderiam ser criados por lei em sentido estrito, visto que não existentes no texto constitucional, para o qual a titulação será realizada para os “remanescentes”, autodeclarados ou não.

Na mesma direção, o art. 2º, §2º, que estende aos quilombolas direito constitucional exclusivo dos indígenas, prescrevendo que cabe àqueles o “espaço vital” garantido somente a esses pelo art. 231, §1º da Carta Magna.

Também, o art. 2º, §3º, que estipula a área a ser reconhecida de acordo com “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Nesses dispositivos, de forma clara, novamente o Decreto modifica direitos sem qualquer previsão legal ou constitucional. Isso porque, ao estender a área da comunidade remanescente de quilombos para áreas não ocupadas, o Decreto leva à desconstituição do direito de propriedade ou posse daqueles que ali se encontravam quando da Promulgação da Constituição Federal. Assim, fere o ordenamento jurídico, adentrando matéria que não pode ser tratada via Decreto, sendo, mais uma vez, evidente a exorbitância do Poder Regulamentar. O Estado, é claro, pode declarar a utilidade pública sobre essas áreas, as desapropriando em benefício de determinadas comunidades, mas a aplicação do texto constitucional só poderá levar à titulação daquelas que remanesçam de um quilombo.

Pelas mesmas razões, deve ser impugnado o art. 13 do Decreto, na medida em que cria uma causa de desapropriação não prevista em lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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) NOS TERMOS QUE ESPECIFICA. **(CPI – FUNAI E INCRA 2)**

Em síntese, tamanho o absurdo jurídico do Decreto, que, sem que haja lei a tratar sobre o tema, permitiu que uma comunidade se defina como quilombola e a partir daí indique o “território” que irá ocupar, para, em seguida, serem desalojados aqueles que ali se encontrarem, independentemente de se verificar os requisitos constitucionais para tal. Tudo isso, repita-se, via Decreto.

Assim, o Decreto criou direitos não previstos na Constituição Federal ou em legislação sobre o tema. Nesse sentido, novamente citamos o voto do Min. Cezar Peluso na ADI 3239:

“É declarada a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombolas, com base em direito subjetivo preexistente (certeza do direito), com o objetivo de conferir-lhes a segurança jurídica que antes não possuíam. Ao Estado caberá apenas a emissão dos títulos de propriedade, para posterior registro no cartório competente. (...)

Já ficou fora de dúvida que as terras a serem tituladas são aquelas cuja posse é secular. Pois bem, das duas uma: ou os remanescentes subsistem em terras públicas, devolutas, ou, se eventualmente estão em terras particulares, já as têm, em razão do prazo, como terras usucapidas. De modo que nem cabe na espécie, com a única interpretação que quadra ao art. 68 do ADCT, excogitar desapropriação. Numa palavra, o uso desse instituto é absolutamente desnecessário na espécie. (...)

Da mesma forma, o art. 17, que estipula uma titulação coletiva pró-indiviso da propriedade a “associações legalmente constituídas”, sem que haja previsão legal sobre o tema.

Em reforço aos argumentos, trazemos, por seu brilhantismo, excerto do Relatório aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural referente ao Projeto de Decreto



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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) NOS TERMOS QUE ESPECIFICA. **(CPI – FUNAI E INCRA 2)**

Legislativo nº 44/2007 (arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados):

Destarte, temos de nos ater ao caráter transitório da norma, que se destina a atender situações específicas. E por ter caráter específico, e não geral, o art. 68 tem sentido restrito. Trata-se de uma exceção, que tem por objetivo reconhecer o domínio de área ocupada, promovendo a segurança jurídica e transformando a posse, que é uma situação precária, em propriedade definitiva.

Partindo-se do princípio de que, na lei, não existem palavras inúteis e que todas ali estão para servir de objeto à produção de determinado sentido, deve-se realçar, segundo Raimundo Bezerra Falcão (in “Hermenêutica”), que “não se encontram ali por mero enfado ou capricho”.

Neste sentido, deve-se entender que os beneficiários do dispositivo constitucional são tão somente “os remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras”, exatamente como está escrito na Constituição, sem tergiversar, pois esta é a determinação expressa.

No entanto, como já foi dito, a concretização dos objetivos constitucionais tropeça no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, norma reguladora por essência, mas que, equivocadamente, penetra no campo das leis, ao dispor sobre questões não contempladas pelo art. 68 do ADCT. (...)

Por essas razões, em sendo evidente a exorbitância do poder regulamentar, cabe ao Congresso fazer valer o prescrito no art. 49, V da Constituição Federal de 1988:

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;

Na mesma toada, a Suprema Corte:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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) NOS TERMOS QUE ESPECIFICA. (CPI – FUNAI E INCRA 2)

"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 (...)'. 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.

Isso posto, o Congresso Nacional possui o poder/dever de, por meio do Decreto Legislativo, sustar os atos do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo que contamos com os pares para aprovação da proposição.

Sala das Sessões, em 30 de maio de 2017.

Deputado ALCEU MOREIRA

Presidente

Deputado NILSON LEITÃO

Relator