

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 357, 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 Macacos, Boi Preto, Pereiros, Pimenta e Logradouro, situado no Município de Sousa, Estado da Paraíba".

Autor: Deputado Jerônimo Goergen

Relator: Deputado Patrus Ananias

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe pretende sustar os efeitos do decreto do Presidente da República, de 1º de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Macacos, Boi Preto, Pereiros, Pimenta e Logradouro, situado no Município de Sousa, Estado da Paraíba.

Segundo o autor, referido decreto possui vício de origem e de forma por ter sido editado no período do processo de impedimento da Presidente da República, junto com diversos outros que demarcaram terras indígenas, quilombolas e assentamentos para fins de reforma agrária com a consequente desapropriação de terras.

Refere-se à Comissão Parlamentar de Inquérito INCRA/FUNAI que tramitava na Casa para investigar irregularidades nas demarcações e desapropriações de terras para o reservas indígenas e assentamentos e afirma que “quase a totalidade das demarcações administrativas, pelo ativismo judicial

e pela adoção de critérios muitas vezes discutíveis, geram a necessidade de análise judicial”.

O decreto, segundo o autor, “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”. Considera que a Presidente da República extrapolou suas competências e desvirtuou o ato normativo “por não atender os preceitos do ato administrativo

A proposição, aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, sujeita-se à apreciação do Plenário e tramita de forma ordinária.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos regimentais, o projeto foi distribuído a esta Comissão para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo político, havendo de se configurar a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo, nos termos do art. 49, V da Constituição Federal.

O excesso de poder deve ser entendido como o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que resulta em ilegalidade do ato e, em consequência, sua inconstitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição, e sim por extrapolar os limites da lei regulada.

O controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no mencionado art. 49, inciso V, da Carta, restringe-se às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar¹, no sentido de não-adequação aos limites da lei regulamentada (disposições *contra legem*, *extra legem* ou *ultra legem*), configurando violação ao princípio da legalidade, e diz respeito somente aos atos do chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos regulamentares, não abrangendo os decretos autônomos ou qualquer outro ato emanado na esfera do Poder Executivo. Qualquer outra hipótese de inconstitucionalidade só poderá ser objeto de controle pelo Poder Judiciário.

Cumpra então determinar se o decreto objeto do presente projeto de decreto legislativo constitui ato normativo e, em caso afirmativo, se excede os limites estabelecidos em lei.

A legislação aplicável ao caso em análise é o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), a Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que, com fundamento no art. 184 da Constituição Federal, outorgam ao Poder Executivo da União a atribuição de desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. O decreto que deu origem ao projeto em análise constitui, portanto, fase desse procedimento ao declarar de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que especifica.

O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, por seu turno, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto na Lei Complementar nº 76, de 1993, e será precedido de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária. O decreto sob exame cumpre esse requisito do procedimento.

¹ “No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais.” MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.136.

Considerando a legislação de regência, temos que o Decreto da Presidente da República, de 1º de abril de 2016, sem número, constitui ato administrativo individual, pois, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, não possui a abstração e a generalidade próprias dos atos normativos. Ao contrário, o decreto provê sobre situação concreta: declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Macacos, Boi Preto, Pereiros, Pimenta e Logradouro, situado no Município de Sousa, Estado da Paraíba. Como tal, se editado ilegalmente ou com lesão a direitos, sujeita-se ao controle do Poder Judiciário, não caracterizando ato normativo geral e impessoal para os fins do art. 49, V da Constituição Federal, sob pena de usurpação da função jurisdicional pelo Congresso Nacional.²

Destacamos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que um decreto seja considerado ato normativo “notadamente para sujeitá-lo ao controle de constitucionalidade”, desde que respeitados os requisitos de autonomia, generalidade e abstração.³ Não é o caso do decreto em análise, que, como já dito, provê para situação concreta e individualizada. Tal entendimento foi confirmado expressamente pelo STF na ADI 710-RR, abaixo transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E MEIO IMPROPRIO AO ATAQUE DE ATOS MERAMENTE ADMINISTRATIVOS. ISTO OCORRE QUANDO SE IMPUGNA DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E PORTARIA DE MINISTRO DE ESTADO QUE DISCIPLINAM A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDIGENAS, TRACANDO PARAMETROS PARA A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA A SER DESENVOLVIDA. POSSIVEL EXTRAVASAMENTO DE ÁREA CONTIDO NA PORTARIA RESOLVE-SE NO ÂMBITO DA ILEGALIDADE.⁴

² Cfe. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 161-2.

³ ADI 3691, Relator Min. GILMAR MENDES, DJe-083 09-05-2008; ADI 2398 AgR, Relator Min. CEZAR PELUSO, DJe-092 31-08-2007, DJ 31-08-2007, PP-00029.

⁴ ADI 710, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJ 20-10-1995, PP-35255.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 357, de 2016, prejudicados os demais aspectos a serem analisados por esta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado Patrus Ananias
Relator