

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 64, DE 2020

Apensados: PDL nº 66/2020, PDL nº 69/2020 e PDL nº 70/2020

Susta os efeitos do Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, que "aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança".

Autora: Deputada MARIA DO ROSÁRIO

Relator: Deputado DOMINGOS SÁVIO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 64, de 2020, de autoria da Deputada Maria do Rosário, objetiva sustar os efeitos do Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, que "aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança".

Em sua justificativa a autora argumenta que o Decreto altera significativamente a estrutura do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), extinguindo importantes programas de acesso a direitos de populações de assentados, quilombolas e comunidades extrativistas, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera e o Programa Terra Sol.

Foram apensados ao projeto original, os seguintes PDLs, todos com o objetivo de sustar os efeitos do Decreto n.º 10.252, de 20 de fevereiro de 2020



- PDL nº 66/2020, de autoria dos Deputados Fernanda Melchionna e outros. Em sua fundamentação, aponta que “o inciso V do art. 49 da Constituição Federal atribui importantíssima competência exclusiva ao Congresso Nacional, qual seja, a de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar”. Em complemento, argumenta que “os incisos X e XI conferem ao Congresso Nacional a competência de ‘fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta’ e de ‘zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes’”. Em conclusão, aponta que o Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, “extrapolou, e muito, o poder regulamentar concedido ao Poder Executivo, sendo absolutamente incompatível com os princípios reitores da Constituição Federal de 1988”.
- PDL nº 69/2020, de autoria dos Deputados Patrus Ananias e outros. Em sua justificação aponta que “entre tantas extinções de políticas então coordenadas pelo Incra, o referido Decreto extingue a Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania, responsável pela gestão do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA”. Argumenta, ainda, que o citado Decreto “desconsidera que o Pronera, para além do instrumento legal de sua criação, inscreveu-se no ordenamento jurídico do Estado brasileiro, autorizado pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009 e pelo Decreto 7.352/2010 que a regulamentou”.
- PDL nº 70/2020, de autoria do Deputado Helder Salomão. Em sua argumentação aponta que “o Presidente vem, por decreto, descontinuar importante política pública com amparo constitucional, que vem garantir a efetivação da



função social da terra e combater a mera exploração imobiliária”. Por isso, entende “que o governo extrapola seu poder ao instituir tais alterações sem a devida justificativa e com um interesse em contrariedade ao bem comum”.

A proposição foi distribuída para apreciação às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Constituição e Justiça e de Cidadania. Está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime ordinário.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Chega para ser apreciado o Projeto de Decreto legislativo nº 64, de 2020 e seus apensos, PDLs nº 66/2020; 69/2020 e 70/2020, que objetivam sustar os efeitos do Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, que “aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança”.

Os PDLs em análise buscam impedir a alteração na estrutura regimental do Incra com base no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, que fixa como competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Cabe, contudo, avaliar se houve realmente a suposta exorbitância legal. Para tanto, é necessário que se atente para a compreensão da norma constitucional, a fim de que se faça a sua correta interpretação e se conheça o seu real alcance.

O art. 49, inciso V, da Constituição Federal tem a seguinte redação:



“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.

.....”

No que diz respeito ao objeto da sustação, podem ser atos do Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar, ou atos decorrentes de delegação legislativa.

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo controle político. Para o Congresso Nacional sustar ato normativo do Poder Executivo há que se configurar a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo¹.

Poder regulamentar aqui deve ser entendido como os atos do poder executivo que regulamentem leis editadas conforme o processo legislativo estabelecido na Constituição. Portanto, não estão alcançados pelo controle previsto no art. 49, inciso V, da CF/ 88 os atos normativos editados com base no poder normativo do Poder Executivo e que não se destinem especificamente à regulamentação de leis.

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.

Ademais, devemos considerar que se trata de ato que dispõe sobre a organização da administração pública, atribuição exclusiva do Presidente da República, como bem explicita o art. 84 da Carta Magna.

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

¹ Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/765/R153-22.pdf?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=49%2C%20inciso%20V%2C%20da%20CF,sede%20de%20controle%20pol%C3%AD%2D%20tico.>



a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

.....”

Portanto, por sua natureza jurídica, o Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, não se sujeita às disposições estabelecidas pelo art. 49, V, da Constituição Federal. Donde se deduz que o Congresso Nacional não tem competência para sustá-lo.

Ademais, cabe ressaltar que, mesmo com todas as dificuldades orçamentárias e de pessoal, o Incra tem desenvolvido nesses últimos anos um excelente papel, pelo que as mudanças na instituição têm se mostrado amplamente benéficas à sociedade brasileira.

Por todas essas razões, entendo que o PDL nº 64, de 2020, e seus apensos PDL nº 66/2020, PDL nº 69/2020 e PDL nº 70/2020, não devem prosperar, pelo que votamos pela rejeição das proposições.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado DOMINGOS SÁVIO
Relator

2022-3835

