

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 313, DE 2023

Susta o Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023, que altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.

Autores: Deputados CAROLINE DE TONI E RICARDO SALLES

Relator: Deputado RODOLFO NOGUEIRA

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de decreto legislativo de autoria dos Deputados Caroline De Toni e Ricardo Salles, o qual susta o inciso IV do art. 12, o § 5º do art. 24 e o art. 32, todos do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, com a redação que foi dada aos referidos dispositivos pelo Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023.

Na justificção, os autores informam que a proposição tem por finalidade extirpar do ordenamento jurídico ilegalidades flagrantes presentes no Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018.

Apontam os autores, primeiramente, a ilegalidade da titulação para associações ou cooperativas formadas por assentados, a qual é vedada pelo art. 18, § 14º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Em seguida, assinalam a atribuição de desarrazoada pontuação (art. 12, IV do Decreto 11.637/2023) a famílias “acampadas ou assentadas”¹. Explicam que: “o valor máximo de 20 pontos torna a seleção completamente enviesada, criando uma espécie de supervalorização de um grupo vinculado à movimentos sociais, em

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9311.htm



detrimento de outros milhares de brasileiros que sonham em ter a sua terra.”² Indicam, por fim, restrição do direito de herança das famílias beneficiárias da concessão de direito real de uso, o que seria contrário à própria Constituição, que reconhece a herança como direito fundamental.

A proposição foi distribuída às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD).

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 313/2023, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pedro Lupion, com votos contrários do Deputado Marcon e da Deputada Elisangela Araujo.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão, nos termos das alíneas “a” e “d” do inciso IV do art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se manifestar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como sobre o mérito do Projeto de Decreto Legislativo nº 313, de 2023.

Quanto à **constitucionalidade formal**, não identificamos obstáculos à proposição. A Carta da República em vigor atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem seu poder regulamentar e de zelar pela preservação da competência legislativa do Poder Legislativo em face da atribuição normativa dos outros Poderes, nos termos dos incisos V e XI do art. 49.

Sobre a matéria tratada, não identificamos incompatibilidade entre o projeto de decreto legislativo e os princípios e regras que emanam do Texto Constitucional ou da legislação infraconstitucional, de onde decorrem

²https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2325044&filename=PDL%20313/2023



tanto a **constitucionalidade material** como a **juridicidade** de suas disposições.

Por outra perspectiva, no que tange à **técnica legislativa**, a proposição necessita de pequenos ajustes para atender o que diz a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, pelas razões a seguir expostas.

Primeiramente, a ementa e o art. 1º da proposição não se harmonizam. A ementa anuncia a sustação integral do “Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023”, enquanto o art. 1º dispõe que fica sustado o inciso IV do art. 12, o § 5º do art. 24 e o art. 32 do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018.

Além disso, o referido art. 1º da proposição menciona duas vezes o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, sem fazer qualquer menção às alterações introduzidas pelo Decreto nº 11.637, de 2023.

Por fim, a proposição susta integralmente o art. 32 do Decreto nº 9.311, de 2018, que trata da transferência do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, quando a intenção manifestada na justificação, salvo melhor juízo, é de sustar apenas o § 3º do mencionado artigo, em virtude das alterações introduzidas pelo Decreto nº 11.637, de 2023.

Sendo assim, são necessárias as medidas saneadoras que se viabilizam por intermédio do substitutivo anexo.

No **mérito**, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 313, de 2023, oportunidade em que cumprimos a deputada Caroline De Toni e o deputado Ricardo Salles pela louvável iniciativa.

De fato, a proposição traz a lume um caso de flagrante usurpação de competência, uma vez que o Poder Executivo, a pretexto de regulamentar a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, inseriu no Decreto nº 9.311, de 2018, conteúdos contrários ao próprio ordenamento jurídico. Eis um exemplo claro de regulamentação que exorbita o poder regulamentar e demanda medida constitucionalmente cabível.



Sendo assim, sustar atos que exorbitem o poder regulamentar é uma medida coerente com um dos princípios fundamentais de organização do Estado Brasileiro, que estabelece a coexistência independente e harmônica dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Conhecido como separação dos poderes, tal princípio se caracteriza pela especialização de órgãos supremos nas funções básicas do Estado, bem como pela independência de cada órgão quanto ao exercício da sua função típica.

O atual modelo tripartite se caracteriza pela especialização funcional e a ausência de subordinação de um poder a outro, atributos que caracterizam a separação dos poderes, que há séculos são consideradas como condições necessárias à própria democracia. Nessa vereda, é necessário que o conhecido sistema de “freios e contrapesos” seja efetivo e a isonomia entre os poderes seja operante.

Assim, resta incontroverso que compete ao Poder Legislativo legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo, ao tempo que compete ao Poder Executivo aplicar as leis aprovadas. Embora o Presidente da República possa expedir regulamentos para a fiel execução das leis, nos termos do inciso IV do art. 84 da Constituição, nenhum ato regulamentar pode contrariar a hierarquia das normas. Ou seja, uma norma infralegal não pode estar em descompasso com uma norma infraconstitucional.

Nesse sentido, o Decreto nº 11.637, de 2023, inseriu no Decreto nº 9.311, de 2018, dispositivos que inequivocamente exorbitam o poder regulamentar. Primeiramente, cumpre salientar que a norma concede títulos a associações ou cooperativas formadas por assentados, contrariando o disposto no §14 do art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que estabelece que não é permitida “a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica”. Além disso, é importante mencionar que ao conceder grandes extensões de terras a um CNPJ as pessoas físicas assentadas ficam à mercê dos dirigentes dos movimentos ditos sociais, ficando impedidas de se tornarem verdadeiramente proprietárias de suas terras.

Além do mencionado, existe a previsão de atribuição de pontuação privilegiada a famílias “acampadas”, com favorecimento de



invasores de propriedade e o esvaziamento do princípio da impessoalidade. Nesse tópico, é salutar mencionar o acórdão 1770/2020 do Tribunal de Contas da União³

35. Entretanto, a meu ver, há claramente ilegal desproporcionalidade na atribuição da pontuação relativa ao critério 'integrante de acampamento', cuja pontuação máxima atribuída individualmente ao quesito supera em ao menos 50% a pontuação atribuída pelo decreto a quaisquer dos demais cinco outros critérios definidos expressamente na lei; e, também, em 50% a pontuação atribuída aos novos critérios referidos no parágrafo antecedente, criando distinção desproporcional, e de certa forma atribuindo maior grau de importância de um critério em relação a outro, sem que a lei expressamente o criasse.

Logo, resta cristalino que a norma infralegal desconsidera as condições sub-humanas⁴ das pessoas que vivem nessas localidades e incentiva a participação em movimentos que atuam à margem da lei⁵, pois eleva os pontos a serem concedidos àqueles que se encontram “acampados”.

Por fim, restringe indevidamente o direito de herança das famílias beneficiárias da concessão de direito real de uso, em sentido contrário ao que assegura a própria Constituição.

Sendo assim, não faltam razões para reconhecermos os méritos da proposição, que além de sustar um ato ilegal do Poder Executivo decorrente de sua regulamentação exorbitante, também restaura a própria ordem jurídica ao preservar a competência do Poder Legislativo.

Apesar dos aspectos positivos nomeados, a proposição em tela necessita aperfeiçoamentos para cumprir as suas finalidades. Com esse

³https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1770%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/O

⁴<https://revistaoeste.com/no-ponto/cpi-do-mst-deputados-relatam-condicoes-sub-humanas-em-terra-invadida/>

⁵ <https://oantagonista.com.br/brasil/fraude-extorsao-e-trabalhos-forcados-os-crimes-do-mst/>



propósito, oferecemos o substitutivo anexo, destinado a indicar com precisão os dispositivos efetivamente sustados.

Pelo exposto, manifestamos o nosso voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Decreto nº 313, de 2023, na forma do substitutivo anexo, que corrige as desconformidades já apontadas. No mérito, somos pela aprovação da proposição, também na forma do substitutivo oferecido.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado RODOLFO NOGUEIRA
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº
313, DE 2023**

Susta o inciso IV do art. 12, o § 5º do art. 24 e o § 3º do art. 32 do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, com as alterações feitas pelo Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, com fundamento nos incisos V, X, XI do art. 49 da Constituição Federal, o inciso IV do art. 12, o § 5º do art. 24 e o § 3º do art. 32 do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, com as alterações feitas pelo Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado RODOLFO NOGUEIRA
Relator

