

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 436/1997 (Apenso: Projeto de Decreto Legislativo n.º 437, de 1997)

Susta os efeitos do art. 4º do Decreto n.º 2.250/97 que dispõe sobre vistoria em imóvel rural destinado à reforma agrária e dá outras providências.

Autor: Dep. Padre Roque
Relator: Dep. Jaime Martins

VOTO EM SEPARADO

I – Relatório

O Projeto ora em análise susta os efeitos do art. 4º do Decreto n.º 2.250, de junho de 1997, do Poder Executivo, que trata sobre a vistoria em imóvel rural destinado à reforma agrária.

Apenso ao PDL 436/97 está o PDL 437, de 1997, com objetivo idêntico.

Os autores argumentam que o artigo 4º do citado Decreto restringe a desapropriação de imóveis rurais improdutivos.

Conforme o relatório do Dep. Jaime Martins o projeto é inconstitucional e deve, portanto, quanto ao mérito, ser rejeitado.

A matéria é de competência do Plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II – Voto em Separado

Analisando o art. 4º do Decreto n.º 2.250/97, objeto do PDL, que dispõe sobre vistoria em imóvel rural, observamos, primariamente, sua ilegalidade e inconstitucionalidade. Senão vejamos.

a) Da Ilegalidade do art. 4º do Decreto 2.250/97

O artigo 4º do Decreto determina:

“Art. 4º. O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para fins do artigo 2º da Lei n.º 8629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidas em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.”

Este, exorbita do poder regulamentar de competência do Poder Executivo. Senão vejamos.

A Constituição Federal em seu art. 185 descreve os tipos de propriedades que não podem fazer parte de desapropriação para fins de reforma agrária. São elas:

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

Por outro lado, a Lei n.º 8.629, de 1993 dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Seu artigo 2º prescreve:

“Art. 2º. A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos da Lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º. *Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.*

§ 2º. *Para fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com prévia notificação.”*

Infere-se, portanto, que o Decreto n.º 2.250/97 estabelece uma **condição suspensiva** para a aplicação da Lei n.º 8.629/93 que não está em suas normas.

O art. 4º do Decreto declara um novo tipo de propriedade que não será objeto de desapropriação para fins de Reforma Agrária, qual seja: *o imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho enquanto não cessada a ocupação.*

O princípio da legalidade impõe ao regulamento o caráter de ato estritamente subordinado, meramente subalterno, com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demanda atuação da Administração Pública. (Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 200).

O regulamento não pode, como a lei, inovar o ordenamento jurídico. Isso é objeto da lei.

Não é, o regulamento, superior, mas sim inferior à lei. É fonte secundária de direito. Fonte primária, é a lei.

O art. 84, IV da Constituição Federal delimita a competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo estabelecendo que ao Presidente da República compete “*expedir regulamentos para a sua fiel execução*”.

No Brasil cinge-se este poder regulamentar para a fiel execução da lei.

Há uma pretensão do regulamento em inovar o ordenamento jurídico. O Decreto limita a competência (*dever-poder*) dada pela Lei à União.

“Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional.”(Pontes de Miranda)

Não se pode ampliar, nem limitar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Não se pode ordenar o que a lei não ordena. Não se pode introduzir princípio novo, ou diferente, de direito material. Vale dentro da lei, fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale.

O Decreto é **ILEGAL**, portanto. Exorbita do poder regulamentar, ultrapassando o disposto no art. 2º e ss. da Lei n.º 8.629/93, ao introduzir regra material que não consta da lei. Ele só deveria estabelecer como a lei será especificamente aplicada.

O regulamento vale dentro da lei, não podendo ultrapassar para ampliar seus limites materiais e da mesma forma não podendo estabelecer vedações que limitam a própria lei.

A competência para vistoriar fica reduzida com o regulamento.

Sugere que só se fará a vistoria para fins de desapropriação, em imóvel que não seja objeto de esbulho.

Isso a lei não limita. Portanto, o regulamento não pode condicionar uma competência da União para vistoriar.

b) Da Inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto n.º 2.250/97

O decreto é, pois, inconstitucional, posto que fere diretamente o estabelecido no art. 185 da CF, que trata sobre imóveis insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Não pode o regulamento incluir no sistema positivo qualquer regra de direito ou obrigação novos. Os argumentos são os mesmos já destacados acima.

Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada.

Isto posto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade dos Projetos de Decretos Legislativos n.º 436 e n.º 437, ambos de 1997, em consequência, no mérito, opinamos pela aprovação de ambos.

Sala da Comissão, em de abril de 2001.

Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh