

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 44, DE 2007

Susta a aplicação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Autores: Deputados VALDIR COLATTO E
WALDIR NEVES

Relator: Deputado GONZAGA PATRIOTA

I - RELATÓRIO

Pelo presente Projeto de Decreto Legislativo, pretende-se sustar o ato normativo mencionado, com base no permissivo constitucional contido no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, por suposta “exorbitância” do poder regulamentar.

Apresentada no início da Legislatura, a proposição foi distribuída inicialmente à CDHM – COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, onde foi rejeitada nos termos do Parecer da Relatora, a ilustre Deputada IRINY LOPES.

A seguir foi a vez da CAPADR – COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL, analisar o Projeto, tendo o mesmo afinal sido aprovado, com emenda, nos termos do Parecer do Relator, nobre Deputado EDUARDO SCIARRA, e contra os votos dos Deputados ASSIS DO COUTO, DOMINGOS DUTRA e ÂNGELO DE JESUS – este último apresentou Voto em separado.

Agora as proposições encontram-se nesta douta CCJC – COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA, onde aguardam Parecer acerca de sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e o mérito, no prazo do regime ordinário de tramitação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, observa-se que a espécie normativa é adequada à sustação de ato normativo do Poder Executivo, devidamente descrito nos autos (CF: arts. 49, V c/c 59, VI e RICD: art. 109, II). É a constitucionalidade formal.

A redação do inciso V do art. 49 da CF não deixa dúvidas: na eventual exorbitância do poder regulamentar reside a constitucionalidade material deste tipo de proposição legislativa – o vício eventual é matéria constitucional. Se há vício o PDC é (materialmente) constitucional. Se não, é inconstitucional e prejudica a análise dos demais aspectos. E o mérito deste tipo de proposição? É a conveniência e oportunidade da sustação – sempre oportuna a sustação de ato viciado, sempre evitável a sua manutenção no ordenamento jurídico.

Fosse outra a redação do permissivo constitucional, e que a lei, de preferência complementar e de iniciativa do STF, órgão máximo do único Poder indiferente ao Governo, definisse as hipóteses de sustação, afastaria-se o mérito da constitucionalidade neste tipo de proposição – teríamos uma análise (preferencialmente prévia) de constitucionalidade formal neste órgão e uma análise da (eventual) “exorbitância” nas Comissões de mérito. Confirmados(s) o(s) vício(s) o Projeto seria aprovado, salvo em casos em que pudesse advir mal maior com a sustação (princípio da proporcionalidade). Inexistente(s) o(s) vício(s), o Projeto seria necessariamente rejeitado; afinal, é indefensável no Presidencialismo que um Poder casse ato de outro por motivação puramente política.

Mas o texto constitucional está em vigor do jeito que está e entende-se mesmo assim que a análise nas Comissões deve entrar no mérito. O Poder Legislativo parece não entender que seu papel na construção política da lei é um, e num caso desses é outro...

Feitas essas considerações, concluímos que o Projeto e a emenda/CAPADR não oferecem problemas quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa – constitucionalidade formal, pois pensamos que a constitucionalidade material confunde-se com o mérito!

Passamos a verificar agora o mérito da proposição, ou o que entende-se neste órgão por tal: a existência de “exorbitância” do poder regulamentar no caso concreto. Inexistente o vício, a proposição deve ser rejeitada - se comprovado o vício em confronto de normas a aprovação do Projeto é a regra, salvo quando a aplicação do “princípio da proporcionalidade” recomendar a rejeição deste para que se evite um prejuízo maior ao interesse público que o decorrente da vigência do ato normativo viciado.

Na realidade, analisar o “mérito” deste tipo de proposição, algo que a rigor só existe devido à apropriação política que é feita pelo Poder Legislativo de uma competência constitucional extraordinária (...), é aplicar o “princípio da proporcionalidade” nos casos em que se confirmar vício de legalidade – quando não há, a rejeição do PDC é obrigatória – em havendo, só a possibilidade de advir um mal maior pode justificar a rejeição do PDC.

Partindo-se do princípio de que, não existem palavras inúteis nas leis 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.

Os dispositivos do Decreto nº 4.887/03 que, segundo nosso entendimento, exorbitam do poder regulamentar, são os artigos 2º, 13, 14, e 17.

Art. 2º e seus parágrafos:

O Decreto é um ato normativo secundário, que serve à Administração Pública para dar concretude à lei, e, por isso mesmo, não pode se sobrepor à norma que intenta regulamentar.

A **auto-atribuição**, mencionada no **caput** do art. 2º, a **autodefinição**, a que se refere o § 1º, e os **critérios de territorialidade** inseridos no § 3º, não estão previstos por lei ou pela Constituição. São criações do próprio Decreto, que extrapolam sua função regulamentadora.

Embora o Decreto não defina, para os devidos fins, o que seja o critério da territorialidade, sabe-se que este é um critério alicerçado em estudos antropológicos. Conceitos antropológicos não podem se transformar em norma regulamentar, num passe de mágica, salvo se houver previsão legal, ou constitucional.

Art. 13 e parágrafos:

Não há no art. 68 do ADCT o comando para a desapropriação de propriedades com o fim de destiná-las aos remanescentes das comunidades de quilombos. Não estando o instituto da desapropriação previsto nem contemplado pelo mencionado dispositivo constitucional, é inconcebível que o Decreto presidencial, que tem por objetivo regulamentá-lo, possa introduzir tal inovação.

Não há previsão para a ampliação das terras, além daquelas ocupadas pelos remanescentes. Pois, somente as terras públicas ocupadas podem ser tituladas pelo Poder Público.

Partindo da hipótese de que as terras ocupadas estejam localizadas sobre terras particulares, configura-se uma posse. E a posse mansa e pacífica de terras particulares, atendidos determinados requisitos legais, gera direito ao usucapião. Portanto, nessa hipótese, não se aplica o benefício do art. 68 do ADCT, pois os posseiros já têm direito de nelas permanecer, adquirindo o título de propriedade pela ação de usucapião.

A desapropriação de terras particulares segue rito próprio previsto em leis especiais. O art. 68 do ADCT prevê a titulação das terras ocupadas por remanescentes, ao passo que a desapropriação ocorre nas seguintes hipóteses: a) **Desapropriação por utilidade pública**, regulamentada

pelo Decreto-lei nº 3.365, de 1941; b) **Desapropriação por interesse social**, regulamentada pela Lei nº 4.132 de 1962; c) **Desapropriação para fins de reforma agrária**, expressamente prevista pela Constituição (arts. 184/191) e, no campo infraconstitucional, regulamentada pela Lei nº 8.629, de 1993. Se o Estado desejar desapropriar propriedades privadas, deverá fazê-lo na forma prevista nas leis específicas, pois os comandos do art. 68 do ADCT não se prestam para tal fim.

“Art. 14:

O Decreto se imiscui em matéria de lei extravagante, que não se aplica ao caso. É, sem dúvida, uma norma arbitrária, que não tem previsão no art. 68 do ADCT, pois a expulsão de agricultores de suas terras não é autorizada pelo texto constitucional. Este artigo extrapola todas as hipóteses previstas no comando constitucional que pretende regulamentar.

“Art. 17:

É indevidamente inovador. Não há, no art. 68 do ADCT, nenhuma autorização para o Poder Público outorgar títulos de domínio a **“associações legalmente constituídas”**, que, por mera voluntariedade do Decreto Presidencial, seriam constituídas com o objetivo de representar as **“comunidades”**.

O Decreto fere diametralmente a ordem ali estabelecida que, categoricamente, com toda clareza gramatical, refere-se aos **“remanescentes das comunidades dos quilombos”**, pessoas físicas, não jurídicas.

Registre-se que o Decreto modifica o objetivo da norma constitucional, que é, em síntese, legitimar a posse dos **“remanescentes das comunidades de quilombos”**. Contrariando a Constituição, prevê a concessão de título de propriedade para as **“comunidades dos remanescentes”**. A inversão das palavras promovida pelo Decreto presidencial altera o sentido teleológico do art. 68 e, por óbvio, **viola e afronta o texto constitucional, extrapolando de seu poder regulamentar.**

Neste caso, a aplicação do “princípio da proporcionalidade” recomenda a rejeição do Projeto, em que pese o flagrante vício de legalidade descrito.

Com efeito, não há lei regulamentadora da norma constitucional transitória. O ato normativo impugnado é a única norma legal existente para garantir o direito assegurado pela CF. A sustação do Decreto tornará inócuo o art. 68 do ADCT, pois como se efetivará sem norma infra-constitucional o direito assegurado aos “quilombolas”?

Recentemente, inclusive, decisão do TRF da 4ª Região reconheceu tal direito fundamental das comunidades tradicionais aos seus territórios. A des. MARIA LÚCIA L. LEIRIA descartou a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/04, mencionando a possibilidade constitucional de desapropriação para fins de preservação do patrimônio cultural. A Magistrada citou também o artigo 13.1 da Convenção 169 da OIT. O Decreto ora impugnado não criaria direitos segundo a decisão.

Assim, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PDC nº 44/07 e da emenda à este adotada pela CAPADR; e, no mérito, pela rejeição do Projeto, ficando prejudicada a análise da emenda.

É o voto.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado GONZAGA PATRIOTA
Relator