

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 2.228, de 2009

Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, sem número, de 20 de novembro de 2009, que "declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo "Território Quilombola Comunidade São Miguel", situado no Município de Restinga Seca, Estado do Rio Grande do Sul".

Autor: Deputado LUIS CARLOS HEINZE

Relator: Deputado CARLOS MAGNO

Voto em Separado: Deputado JESUS RODRIGUES

I – RELATÓRIO

O nobre Deputado Luis Carlos Heinze apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 2.228, de 2009, ora em apreciação, objetivando sustar os efeitos do Decreto do Presidente da República, sem número, de 20 de novembro de 2009, que "*declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo "Território Quilombola Comunidade São Miguel", situado no Município de Restinga Seca, Estado do Rio Grande do Sul*".

Em sua justificativa, o Autor sustenta que a Constituição não autoriza a desapropriação para o assentamento de remanescentes de quilombos; que o Decreto 4.887/2003 incorreria em constitucionalidade ao adotar o critério da "auto-atribuição" da condição de descendente de quilombolas para definir o direito da comunidade quilombola; que somente

poderiam compor o território aquelas terras efetivamente ocupadas na data da promulgação da Constituição.

Distribuído às Comissões de Direitos Humanos e Minorias; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), o Projeto foi rejeitado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Encaminhado a esta Comissão, o Projeto não recebeu emendas no prazo regimental e o Relator, nobre deputado Carlo Magno, apresenta voto pela sua aprovação.

É o Relatório.

II – VOTO

O quilombo de São Miguel dos Pretos, assim com o quilombo Rincão dos Martimianos que foi objeto do PDC 2.227/2009, do mesmo Autor, está localizado na zona rural do município de Restinga Seca, no planalto central do Rio Grande do Sul. De acordo com dados do INCRA a área do quilombo possui 127 hectares, com 153 famílias beneficiadas.

O Processo reconhecimento teve início ainda em 2006, e a identificação da área foi concluída em 2007, com a publicação da Portaria assinada pelo Presidente do INCRA, acompanhada do memorial descritivo do perímetro.

Encerrado os procedimentos administrativos pela Autarquia, o Presidente da República fez publicar no Diário Oficial da União, edição de 23 de novembro de 2009, Decreto sem número, declarando de interesse social para fins de desapropriação nos termos dos arts. 5º, inciso XXIV, e 216, § 1º, da Constituição, e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os imóveis sob domínio válido, abrangidos pelo Território Quilombola Comunidade São Miguel, e autorizando o INCRA a promover e executar a desapropriação, na forma prevista na Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962, e no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

É contra este último ato administrativo que se insurge o nobre Deputado Luis Carlos Heinze, objetivando obter do Congresso Nacional a edição de Decreto Legislativo, com base no inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, para impedir as desapropriações.

Ainda que seja competência da Comissão de Constituição e Justiça analisar os fundamentos constitucionais do Projeto de Decreto, entendo como pertinente verificar se o ato administrativo em questão pode ser submetido ao controle externo previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, uma vez que se trata de questão prejudicial do mérito.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 2º instituiu em seu artigo 2º, como princípio fundamental da ordem constitucional, a separação e independência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, reconhecendo, no entanto, que tais poderes devem funcionar de modo harmônico.

Como garantia desta ordem a Carta Magna instituiu um sistema de controle no qual se insere a regra inscrita no artigo 49, inciso V, autorizando o Poder Legislativo sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

O dispositivo constitucional autoriza o controle externo apenas sobre os “atos normativos”, e não sobre qualquer tipo de ato administrativo. Os atos administrativos de gestão e de execução não estão sujeitos ao controle previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Estes atos submetem-se a outras formas de controle externo, especialmente aquele exercido pelo Tribunal de Contas da União ou pelo Poder Judiciário.

Temos que Decretos que simplesmente homologam limites de territórios quilombolas e autorizam o processo de desapropriação possuem natureza de simples atos de gestão com conteúdo declaratório, ou seja, simplesmente dão consequência administrativa à autorização constitucional e legal para demarcação de terras de quilombos, conforme previsto nos artigos 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, combinado com o artigo 216, § 1º, também da Constituição Federal.

A demarcação e titulação de terra quilombola, assim como as terras indígenas, é procedimento administrativo, não se caracterizando como ato normativo e, portanto, não estando sujeita ao controle externo com fundamento no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal dá conta do que seja ATO NORMATIVO, tendo pacificado entendimento de que não cabe contra atos como é o caso da Portaria homologatória de limites de terra indígena, sequer o controle concentrado, senão vejamos:

Na ADIn n.º 643, o Ministro Celso de Mello, relator, declarou:

"O controle concentrado de constitucionalidade (...) tem uma só finalidade: propiciar o julgamento em tese, da validade de um ato estatal, de conteúdo normativo, em face da Constituição, viabilizando, assim, a defesa objetiva da ordem constitucional.

O conteúdo normativo do ato estatal, desse modo, constitui pressuposto essencial do controle concentrado, cuja instauração – decorrente de adequada utilização da ação direta – tem por objetivo essa abstrata fiscalização de sua constitucionalidade.

No controle abstrato de normas, em cujo âmbito instauram-se relações processuais objetivas, visa-se, portanto, a uma só finalidade: a tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto.

Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade.”

O Supremo já fixou o entendimento de que Decretos, Portarias, Instruções e outros atos de efeitos concretos, tais como os que demarcam as terras quilombolas e autorizam processos de desapropriação, é ato materialmente administrativo, e não ato normativo.

A competência do Congresso Nacional exaure-se no inciso XVII do mesmo artigo 49 da Constituição Federal, ou seja, apenas no caso de o território quilombola incidir em terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Portanto, é de concluir que não se caracterizando o Decreto presidencial como um ato normativo, nem a terra demarcada incidindo na

hipótese do artigo 49, inciso XVII, resta afastada a competência do Congresso Nacional com base no artigo 49, V, da Constituição Federal.

Ainda, texto da Constituição também é claro quanto aos limites do controle a ser exercido pelo Congresso Nacional, qual seja, para a sustação do ato normativo é necessário que este tenha exorbitado dos limites do poder regulamentar.

O Decreto Presidencial foi editado em conformidade com as normas vigentes, não se caracterizando qualquer exorbitância que autorize a sua sustação.

O Decreto encontra-se amparado pelo artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que tem como objeto a preservação de comunidades quilombolas, e pelo disposto nos artigos. 215, § 1º, e 216, § 1º e 5º, da Constituição Federal, que determinam que o Estado deverá proteger “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”; o tombamento de “todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”, e autorizam a desapropriação e outras formas de acautelamento para proteção deste patrimônio.

Assim, o Decreto Presidencial encontra-se de acordo com a Constituição que autoriza expressamente no seu artigo 216, § 1º, ao Poder Público realizar a desapropriação de áreas rurais no caso de reconhecimento e demarcação e titulação de territórios quilombolas.

Equivocam-se também, o Autor e o Relator, quando pretendem fazer crer que o critério de auto-atribuição previsto no Decreto 4.887/2003 para o reconhecimento e demarcação das terras seria ilegal.

A definição da identidade étnica é essencial por levar em conta as percepções dos próprios sujeitos que estão sendo identificados, sob pena de se chancelarem leituras etnocêntricas ou essencialistas dos observadores externos provenientes de outra cultura, muitas vezes repletas de preconceito.

A ideia básica, que pode ser reconduzida ao próprio princípio da dignidade da pessoa humana, é de que na definição da identidade não há como ignorar a visão que o próprio sujeito de direito tem de si, sob pena de se perpetrarem sérias arbitrariedades e violências, concretas ou simbólicas.¹

Ainda, deve-se ter em conta que o critério da auto-atribuição encontra-se previsto no artigo 1º, item 1, aliena “a” da Convenção 169 da OIT, incorporada no nosso ordenamento jurídico com força de Lei. Portanto, não haveria como o Decreto 4.887/2003 deixar de exigir este critério essencial.

A par deste critério, a Instrução Normativa nº 57 do INCRA exige a elaboração de um “Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID”, cuja elaboração encontra-se a cargo da Superintendência Regional do INCRA onde se situar a área quilombola.

Este Relatório deve trazer os elementos objetivos, tais como as informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, e abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos², com a caracterização histórica, econômica, ambiental e sócio-cultural da área quilombola identificada; levantamento fundiário, com a planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno e, se possível, a indicação da área ser averbada como reserva legal, no momento da titulação; cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do INCRA; levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo

¹ Nota Técnica s/nº, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, outubro/2010

INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; e parecer conclusivo da área técnica e jurídica sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados.

Ressalte-se que o Relatório é publicado por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da Unidade Federativa, e realizada a consulta a órgãos e entidades (IPHAN, IBAMA, SPU, FUNAI, CDN, FCP, ICMBIO E SFB) que possuem prazo comum de 30 dias para manifestação. E em observância ao princípio da ampla defesa e do contraditório, qualquer interessado terá prazo de 90 dias para apresentação de contestações.

No caso do Território Quilombola São Miguel não se registrou qualquer contestação ou oposição durante a fase administrativa de identificação e demarcação do território.

Quanto ao direito de propriedade, não há qualquer evidência de que este direito tenha sido desrespeitado. Primeiro porque não consta que os agricultores tenham sido expulsos de suas propriedades em decorrência do referido Decreto. Segundo, porque a própria Constituição e a legislação vigente garantem aos não quilombolas o direito à indenização das benfeitorias e o reassentamento em outras áreas.

Portanto não se vislumbra em todo o processo que o Decreto presidencial tenha exorbitado do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, como previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

Pelo exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.228, de 2009.

Sala da Comissão, 30 de maio de 2012.

Deputado Jesus Rodrigues – PT/PI

² Idem, pgs. 7 e 8