

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 684, DE 2017

Susta a aplicação do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Autora: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR FATOS RELATIVOS À FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI) E AO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) NOS TERMOS QUE ESPECIFICA

Relator: Deputado ALCEU MOREIRA

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe objetiva a sustar 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”.

Na justificação, a Comissão proponente menciona o Relatório produzido pela CPI Funai e Incra II, afirmando que dispositivos basilares do referido decreto teriam exorbitado do poder regulamentar. Ademais, o Ministro Cezar Peluso, do Supremo Tribunal Federal, entendeu pela sua inconstitucionalidade formal, ao argumento de que não existiria lei em sentido estrito a regulamentar a matéria, sendo o ato infralegal fonte de inovação no ordenamento jurídico (ADI nº 3239/DF).

Sujeita à tramitação ordinária e à apreciação do Plenário, a matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, a teor do que dispõem os arts. 32, IV, “a” e “d”, e 54, I, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Determina o Regimento Interno (art. 32, IV, “a” e “d”) que cabe a esta Comissão se pronunciar sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições que tramitam na Câmara dos Deputados, bem como sobre os assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça.

Em cumprimento aos referidos dispositivos regimentais, segue o nosso pronunciamento sobre o PDC nº 684/2017.

A proposição em análise atende aos **pressupostos constitucionais formais** relativos à competência desta Casa. Nos termos do art. 49, V e XI, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, bem como zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

Ao seu turno, o Regimento Interno da Casa regulamentou a norma constitucional, dispondo no art. 24, XII, que, em razão da matéria de sua competência, as Comissões podem propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo.

A proposição atende, igualmente, ao requisito de **constitucionalidade material**. Consoante o art. 84, IV, da Carta Política, a competência do Presidente da República para expedir decretos vincula-se à

regulamentação e fiel execução das leis. Demais disso, consoante o art. 84, VI, “a” e “b”, o decreto pode dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos, ou sobre extinção de funções ou cargos públicos, se vagos.

Ocorre que o Decreto nº 4.887/2003 em diversos dispositivos, deixou de observar os referidos parâmetros constitucionais, tendo se convertido em verdadeiro instrumento de inovação da ordem jurídica.

Em primeiro lugar, não importa qual classificação de normas constitucionais se adote, é incontestável que o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) desafia a edição de lei em sentido formal, ainda que não haja expressa previsão, pois o dispositivo carece de complementação para ser aplicável e para aperfeiçoar sua concreção.

Não bastasse, o decreto ora atacado amplia sobremaneira o âmbito de proteção do referido art. 68 do ADCT, que se restringe às áreas **efetivamente ocupadas** pelos remanescentes das comunidades dos quilombos na data de promulgação da Constituição Federal, ou seja, 5 de outubro de 1998. A norma impugnada, todavia, possibilita a ampliação futura dos domínios territoriais para muito além do direito de propriedade reconhecido, notadamente ao definir que são áreas remanescentes aquelas “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”.

O citado decreto também se afasta do dispositivo constitucional regulamentado por não adotar requisitos seguros de identificação e atestação, acolhendo critérios como “presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”, “autoatribuição” e “autodefinição” pela própria comunidade diretamente interessada.

Necessário destacar, ainda, que o art. 13 do Decreto nº 4.887/2003 estabelece procedimentos de desapropriação, quando incidir sobre nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, além de autorizar o Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a ingressar no imóvel de propriedade particular.

Por sua vez, dispõe o art. 16 do referido diploma infralegal que, após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros.

Tanto no art. 13 quanto no art. 16 mencionados há indiscutíveis geração e aumento das despesas da União, que também impedem, nos termos do art. 84, VI, alínea “a”, da Carta Política, que a matéria seja veiculada por decreto.

Pelas razões expostas, a proposição em exame possui o fundamento constitucional necessário para se opor ao Decreto nº 4.883, de 2003, e pretender a sua sustação.

No que diz respeito à **juridicidade**, o projeto de decreto legislativo em comento também nos parece compatível com as demais normas infraconstitucionais do nosso ordenamento jurídico.

Quanto à **técnica legislativa**, a proposição respeitou as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 1998, sendo o projeto de decreto legislativo o instrumento adequado para regular a matéria, conforme preceitua o art. 109, II, do Regimento Interno.

Examinado o PDC nº 684, de 2017, quanto à adequação constitucional e jurídica, **no mérito**, manifestamos o entendimento de que a proposição em questão merece o acolhimento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e, posteriormente, a aprovação pela Câmara dos Deputados.

A Constituição Federal assegura importante proteção ao patrimônio cultural brasileiro, constituído pelos bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, que incluem, dentre

outros, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art. 216, *caput*).

É nesse lineamento que promove o tombamento dos documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos quilombos (art. 216, § 5º), além de prever que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (ADCT, art. 68).

A importância dos quilombos na história do Brasil, notadamente como símbolo da resistência contra a escravidão e movimento pela igualdade e liberdade de todas as pessoas, não autoriza que o Poder Executivo, em afronta às normas superiores que regem o processo legislativo, estabeleça unilateralmente os critérios para a titulação ou que promova o alargamento do âmbito da proteção constitucional conferida a esses territórios.

Com efeito, o Presidente da República agiu com inegável abuso de poder regulamentar e esse *modus operandi*, já decidiu o Supremo Tribunal Federal¹, “não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar”.

Pelas razões acima expostas, o nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PDC nº 684, de 2017 e, no mérito, pela sua aprovação.**

Sala da Comissão, em 16 de abril de 2018.

Deputado **ALCEU MOREIRA**

Relator

¹ AC 1.033 AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006.

2018-208