

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2007
(Do Sr. Valdir Colatto)

Susta os efeitos do Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003, que transfere a competência conferida ao Ministério da Cultura pelo art. 27, inciso VI, alínea “C”, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003, que transfere a competência conferida ao Ministério da Cultura pelo art. 27, inciso VI, alínea “C”, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

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

JUSTIFICAÇÃO

Em 20 de novembro de 2003, o Poder Executivo editou o Decreto nº 4.883, transferindo para o Ministério do Desenvolvimento Agrário competência atribuída, em maio do mesmo ano, pela Lei nº 10.683, de 2003, ao Ministério da Cultura. Trata-se da competência relativa à delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinação de suas demarcações.

Considerando que uma lei só pode ser alterada por outra lei e que, pelo princípio da hierarquia das normas jurídicas, um decreto só pode regulamentá-la, a presente proposição tem como objetivo recompor a ordem

jurídica que foi violada. Trata-se, é certo, de sustar ato normativo expedido pelo Poder Executivo que extrapola o seu poder regulamentar.

De acordo com o art. 49, V, da Constituição, é da competência do Congresso Nacional “*sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*”.

O Decreto presidencial menciona em seu preâmbulo que a base legal do ato encontra-se no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição. De fato, de acordo com a norma mencionada, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Na verdade, no entanto, a edição do decreto ora mencionado resulta de profunda elucubração burocrática, com o objetivo único de usurpar a competência legislativa do Congresso Nacional. Adotou-se, para tal finalidade, uma fórmula sub-reptícia de interpretação da norma constitucional, pela qual o Poder Executivo estaria autorizado a modificar leis por meio de decreto, no que tange a competências atribuídas a órgãos da administração federal.

No entanto, tal norma constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não afastou o art. 61, que dispõe sobre as leis de iniciativa do Presidente da República e, também, não autorizou o Poder Executivo a alterar leis por decreto. Cabe realçar, ainda, que a mencionada Emenda Constitucional não alterou o inciso IV, do art. 84, deixando intactas as suas disposições. Está claro, pois, que compete privativamente ao Presidente da República: “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução***”. (nosso grifo)

Assim, uma combinação desses dispositivos constitucionais nos leva à exegese no sentido de que o Decreto só pode ser utilizado pelo Presidente da República, nas condições estabelecidas no inciso VI do art. 84, quando não houver lei disposta sobre a matéria a ser alterada.

Neste caso, por exemplo, a competência administrativa para tratar da questão relativa à delimitação das terras dos remanescentes das

comunidades dos quilombos, bem como determinação de suas demarcações foi instituída por intermédio de Lei. Assim, o próprio Chefe do Poder Executivo optou por enviar ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 103, de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 2003, estabelecendo a competência do Ministério da Cultura. Da mesma forma, para transferir essa competência outorgada por lei, deverá fazê-lo pelo mesmo processo estabelecido, seja pelo encaminhamento de Medida Provisória, seja pela apresentação de Projeto de Lei ao Poder Legislativo, com as alterações que julgar convenientes.

De acordo com a melhor doutrina do Direito Administrativo, o ato administrativo normativo – no caso, o decreto – não se presta à alteração, modificação ou revogação da lei, devendo a ela se subordinar.

Aplicando-se a inteligência do art. 61 da Constituição Federal, combinado com o art. 84, conclui-se que a alteração de competência administrativa deveria ter sido feita por lei, e não por Decreto, daí a exorbitância desse ato normativo, assim como a sua ilegalidade.

A doutrina jurídica é pacífica quanto ao princípio da legalidade, consagrado pelo Direito Constitucional. Assim, podemos recorrer aos ensinamentos do ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua magnífica obra intitulada “*Curso de Direito Administrativo*”, de onde se extrai o seguinte:

“Em suma: consagra-se, em nosso Direito Constitucional, a aplicação plena, cabal, do chamado princípio da legalidade, tomado em sua verdadeira e completa extensão. Em conseqüência, pode-se, com Pontes de Miranda, afirmar: “Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei”.

...”Nos aludidos versículos constitucionais estampa-se o cuidado que engendrou a tripartição do exercício do Poder, isto é, o de evitar que os Poderes Públicos se concentrem em

um “mesmo homem ou corpo de principais”, para usar das expressões do próprio Montesquieu, cautela indispensável, porquanto, no dizer deste iluminado teórico: “é uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder é levado a abusar dele; ele vai até que encontre limites”. Nisto, aliás, justificou sua postulação de que aquele que faz as leis não as execute nem julgue; que o que julga não faça as leis nem as execute e que aquele que as executa não faça as leis nem julgue.”

...”De outro lado, conjugando-se o disposto no artigo citado com o estabelecido no art. 84, IV, que só prevê regulamentos para “fiel execução das leis”, e com o próprio art. 37, que submete a Administração ao princípio da legalidade, resulta que vige, na esfera do Direito Público, um cânone basilar – oposto ao da autonomia da vontade -, segundo o qual: o que, por lei, não está antecipadamente permitido à Administração está, ipso facto, proibido, de tal sorte que a Administração, para agir, depende integralmente de uma anterior previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar.”

“Por isto deixou-se dito que o regulamento, além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei.”

Questiona-se, por outro lado, o reflexo do mencionado decreto sobre as despesas públicas. A norma regulamentar é omissa quanto a este aspecto.

Sabendo-se que a competência privativa do Presidente da República para dispor, via decreto, sobre a organização administrativa federal, prevista no art. 84 da Constituição, não se aplica quando resultar em aumento de despesa, pergunta-se:

Como o Ministério do Desenvolvimento Agrário passou a exercer sua nova competência, sem aumento de despesas?

A resposta pode ser extraída do texto elaborado e publicado pelo próprio Ministério, sob o título “Balanço MDA – 2003/2006 – Desenvolvimento Agrário como Estratégia”. Na quinta Parte, que trata da Igualdade no Meio Rural, o órgão admite:

*“Outro avanço para concretizar estas conquistas foi a criação de estrutura específica do Incra voltada para a coordenação das ações de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Além do fortalecimento institucional do Incra, criou-se a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas e Seções de Regularização Fundiária de Áreas Remanescentes de Quilombos nas 30 superintendências regionais, para dar andamento nas ações de reconhecimento, regularização e titulação das comunidades quilombolas. Trata-se de uma estrutura física operacional nova e diferenciada dentro do Incra equipada com **recursos humanos, materiais e orçamentários específicos**. Toda estrutura está sendo reforçada com o ingresso de antropólogos e outros profissionais, via concurso público, para compor equipe multidisciplinar para atuação junto aos quilombos.”* (Grifo nosso)

Verifica-se, pois, que o próprio órgão federal admite que a transferência de competência foi onerosa. O que configura mais uma exorbitância do Poder Executivo, tendo em vista o aumento de despesa para o erário. O Decreto não se submete, pois, à condição imposta pelo art. 84, VI, qual seja: *“dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração pública federal, quando não implicar aumento de despesa...”*

Por outro lado, considerando-se o resultado prático da transferência de competências, do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, assim determinada pelo Decreto em questão, vê-se que o Poder Executivo confundiu as atribuições do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, órgão subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, dando-lhe nova atribuição, qual seja a de titular as terras dos remanescentes das comunidades de quilombos.

De fato, um órgão dedicado eminentemente às questões vinculadas à reforma agrária, cujos fundamentos têm caráter econômico, haja vista que estão estabelecidos pela Constituição Federal no Capítulo III do Título VII, dedicado à ordem Econômica e Financeira, passou a ter atribuições que demandam estudos, análises e pesquisas no campo específico da cultura, visto que é na Seção II – Da Cultura (arts. 215 e 216), do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), do Título VIII (Da Ordem Social), onde se encontram as normas de proteção do patrimônio cultural brasileiro, assim como das manifestações culturais afro-brasileiras, dos documentos e *“sítios detentores de*

reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Quis a Constituição assegurar o reconhecimento da propriedade definitiva e da titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com seu novo perfil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário passou a abrigar em seu orçamento a demanda de agricultores sem terra e dos remanescentes das comunidades de quilombos. Como conseqüência dessa confusão de atribuições, o processo, que seria apenas de regularização e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, transformou-se, na prática, numa reforma agrária paralela, atingindo em cheio as pequenas e médias propriedades, insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, cujos proprietários passaram a ser considerados *ocupantes* dos “*territórios*” reivindicados.

Por fim, é importante realçar que a proposição que ora encaminho para a apreciação dos nobres pares, se aprovada, restabelecerá, sem dúvida, a competência legislativa do Congresso Nacional, que lhe foi usurpada pelo decreto presidencial, visto que a alteração de uma lei só é possível pela votação e aprovação de lei ulterior. Ressalte-se, ainda, que a presente proposição não visa a desconstituir direitos assegurados pela Constituição Federal, mas, tão só, coibir os excessos do Poder Executivo, que, em nome desses direitos, exorbita de seu poder regulamentar.

Cumpre, pois, a esta Casa Legislativa fazer prevalecer a competência que lhe é atribuída pela Constituição, em especial pelo art. 49, inciso V, sustando, definitivamente, os efeitos do Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003.

Sala das Sessões, em 23 de agosto de 2007.

Deputado VALDIR COLATTO