

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

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 EDUARDO SCIARRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo – PDC nº 44, de 2007, de autoria dos nobres Deputados Valdir Colatto e Waldir Neves, tem a finalidade de sustar o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, com base na competência do Congresso Nacional, tal como previsto no inciso V do art. 49 da Constituição Federal

O mencionado Decreto regulamenta o procedimento administrativo de 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.

054F47D317
054F47D317

Segundo os autores, houve exorbitância do poder regulamentar, visto que, sendo o decreto um ato normativo, não pode se sobrepor à norma que intenta regulamentar.

Lembram que o Decreto nº 4.887, de 2003, foi contestado no Supremo Tribunal Federal, onde tramita a ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 3239.

Os autores justificam a proposição legislativa e enumeram as normas do Decreto que consideram exorbitantes, como se vê no extrato que passo a reproduzir. Os autores apresentam os seguintes argumentos:

*“O texto normativo emanado do Poder Executivo, impugnado na ADI nº 3239, em seu art. 2º, caput e § 1º, reconhece às pessoas que, por **auto atribuição se declararem como remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à propriedade das terras**. No mesmo art. 2º, § 2º, define o que são terras utilizadas pelos remanescentes dos quilombos, ampliando a definição da norma constitucional. Ainda no art. 2º, § 3º, fica estabelecido que **a demarcação das áreas será realizada mediante a indicação dos próprios interessados**. O parágrafo único, do art. 8º, estabelece que a falta de manifestação de órgão ou entidade interessada no procedimento de identificação e delimitação das áreas ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, procedido pelo INCRA, importa em concordância tácita, com o conteúdo do relatório técnico. O art. 9º, parágrafo único, estabelece que a falta de impugnação ao relatório ou a sua rejeição pelo INCRA, importa em titulação da área identificada aos remanescentes das comunidades quilombolas. Já o art. 13, caput e § 2º, determina a desapropriação, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de terras de domínio particular, para transferir o domínio aos remanescentes das comunidades dos quilombos”.*

“Os dispositivos questionados ferem os Princípios Constitucionais do devido processo legal para a apuração de fatos(CF, art. 5º, LV). Inovam a ordem jurídica, pois criam direitos novos ao estabelecer privilégio a determinado grupo de pessoas em detrimento de outras, estabelecendo obrigações novas, com ofensa a vários dispositivos constitucionais, entre os quais – o Princípio da Separação dos Poderes, numa usurpação do Poder Legislativo (CF, art. 2º, caput), ao legislar mediante Decreto do Poder Executivo. Faz tabula rasa do direito à propriedade (CF, art. 5º, XXII) e cria nova forma de desapropriação, alargando os limites constitucionais ao direito de propriedade, sem previsão constitucional ou legal (CF, art. 5º, XXIV). Maltrata o Princípio segundo o qual só a lei formal pode criar direitos e impor obrigações, positivas ou negativas (CF, art. 5º, inciso II), assim como, despreza o Princípio da Legalidade ao qual deve obediência (art. 37, caput), por se tratar de Princípio da Administração Pública. Ademais, usurpa a competência da Presidência da República (CF, art. 84, inciso IV e VI), numa inovação exorbitante de suas atribuições, incorrendo em abuso do poder regulamentar pelo Executivo com graves implicações no plano jurídico-constitucional”.

Em síntese, os autores alegam que o Ato do Poder Executivo pretende regulamentar direta e imediatamente preceito constitucional. Disciplina direitos e deveres entre particulares e a Administração Pública, e cria nova forma de desapropriação, o que importa inovação em matéria reservada à lei em sentido estrito e **em aumento de despesas**, sem previsão constitucional ou legal.

Portanto, a presente proposição visa a sustar o Decreto nº 4.887/2003, não apenas por ser considerado inconstitucional, mas, principalmente, **porque exorbita do poder regulamentar**.

Em 31 de outubro de 2007, o Projeto de Decreto Legislativo nº 44, de 2007, foi apreciado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que opinou por sua rejeição.

No Parecer, a Relatora, Deputada Iriny Lopes, extrai manifestações produzidas em estudo e parecer sobre as questões relativas à aplicação do art. 68 do ADCT, para concluir, ao final, que a aprovação da matéria *“serviria para postergar, ainda mais, as conquistas dos movimentos sociais que lutam pelos direitos garantidos pela Constituição”*.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O surgimento do movimento quilombola está relacionado com a resistência dos negros ao regime escravocrata e nos remete aos fatos históricos dos primórdios da colonização do território brasileiro, quando os europeus realizaram a imigração de africanos, com apoio nas leis então vigentes que institucionalizavam a escravidão.

No entanto, é também no regime jurídico da primeira metade do Século XIX que se encontra uma seqüência de decretos e leis abolicionistas que levaram paulatinamente à extinção da escravatura em nosso País. A Lei Áurea, de 1888, encerrou o período escravocrata e transformou-se em marco histórico a partir do qual a sociedade brasileira passou a demandar medidas reparadoras e ações afirmativas em favor dos brasileiros descendentes dos escravos africanos.

No decorrer do Século XX, houve uma evolução positiva das políticas públicas afirmativas dos valores sociais. Nesse mesmo direcionamento, ampliando o alcance da política pública de valorização dos remanescentes quilombolas, em consonância com as mais nobres aspirações da sociedade

brasileira, a Constituição Federal, que é a Lei Maior, institucionalizou a segurança jurídica sobre as terras **ocupadas** pelos descendentes de escravos remanescentes dos antigos quilombos.

Assim é que o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, preceitua, *ipsis litteris*:

“Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

No entanto, a interpretação do art. 68 tem gerado controvérsias, colocando em posições opostas os atores rurais: de um lado, os pretensos beneficiários da norma constitucional e os órgãos da Administração Pública, e, de outro, os proprietários rurais. Os litígios estão se alastrando por todo o País, principalmente depois que o Poder Executivo editou o Decreto n° 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamentou a matéria, dando interpretação extensiva à norma constitucional, quando, de acordo com a doutrina e a melhor hermenêutica, o dispositivo se constitui em regra transitória, uma vez que se encontra inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Destarte, temos de nos ater ao caráter transitório da norma, que se destina a atender situações específicas. E por ter caráter específico, e não geral, o art. 68 tem sentido restrito. Trata-se de uma exceção, que tem por objetivo reconhecer o domínio de área ocupada, promovendo a segurança jurídica e transformando a posse, que é uma situação precária, em propriedade definitiva.

Partindo-se do princípio de que, na lei, não existem palavras inúteis 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.

No entanto, como já foi dito, a concretização dos objetivos constitucionais tropeça no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, norma reguladora por essência, mas que, equivocadamente, penetra no campo das leis, ao dispor sobre questões não contempladas pelo art. 68 do ADCT.

Quero ressaltar que as questões constitucionais não dizem respeito a esta Comissão técnica, mas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que, em momento oportuno, deverá apreciar a presente proposição. No entanto, não temos como abordar a questão, no âmbito desta Comissão, sem considerar as implicações constitucionais da matéria, já que, para se perquirir as razões de mérito, necessariamente deve-se cotejar as normas regulamentares e as normas constitucionais para assinalar as divergências.

Na justificação do PDC, os autores apontam os excessos do Decreto e o fazem meritoriamente. De fato, analisando cuidadosamente o ato presidencial, constata-se que os autores têm razão. Entre as disposições do regulamento que, flagrantemente, exorbitam do poder regulamentar, merecem destaque os seguintes artigos do Decreto nº 4.887, de 2003:

***Art. 2º** Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.*

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º *Para a medição e demarcação das terras, **serão levados em consideração critérios de territorialidade** indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.” (nosso grifo)*

Neste artigo, é explícita a exorbitância do Executivo no uso de seu poder regulamentar, tendo em vista o caráter normativo do decreto. De fato, 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, que, no máximo, podem subsidiar a Administração Pública, mas não podem se sobrepor à própria Lei ou à Constituição.

Art. 13. *Incidindo 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, **será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.***

§ 1º *Para os fins deste Decreto, **o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular**, operando as publicações editais do art. 7º efeitos de comunicação prévia.*

§ 2º ***O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação**, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento **da cadeia dominial** do imóvel até a sua origem.” (nosso grifo)*

Há, no art. 13, evidente exorbitância do poder regulamentar, visto que a desapropriação de propriedades privadas não está previsto no art. 68 do ADCT. Não estando o instituto de desapropriação previsto nem contemplado pelo mencionado dispositivo constitucional, é inconcebível que o Decreto presidencial possa se sobrepor à norma constitucional.

Não existe, também, em nosso ordenamento legal, nenhuma previsão de desapropriação de propriedades privadas para o assentamento de quilombolas, exceto por meio da reforma agrária. Lembro, no entanto, que a desapropriação para fins de reforma agrária incide apenas sobre o latifúndio improdutivo, **já que as pequenas e médias propriedades rurais são, em qualquer hipótese, insusceptíveis de desapropriação**, nos termos do art. 185 da Constituição.

O § 1º **autoriza o INCRA a ingressar no imóvel de propriedade particular**. No entanto, não há previsão legal para esta autorização.

“Art. 14. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber”. (nosso grifo)

Não há previsão legal, nem constitucional, para o pagamento de indenização de benfeitorias de boa-fé, muito menos para o reassentamento das famílias de agricultores.

O Decreto confunde as disposições do art. 68 do ADCT com o programa de reforma agrária. É mais uma exorbitância, que não contribui para os objetivos do texto constitucional, nem para a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidade de quilombos. É, sem dúvida, uma norma arbitrária, que não tem apoio no art. 68 do ADCT, pois a expulsão de agricultores de suas terras não é autorizada pelo texto constitucional.

“Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às

comunidades a que se refere o art. 2º, **caput**, com obrigatória inserção de cláusula de **inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade**.

*Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas **associações legalmente constituídas**.*” (nosso grifo)

Da mesma forma, não há previsão constitucional para a outorga de títulos de propriedade a **“associações legalmente constituídas”**, que, por mera voluntariedade do Decreto, seriam constituídas com o objetivo de representar as **“comunidades”**.

O Decreto contrapõe-se ao art. 68 do ADCT, que se refere, categoricamente, com toda clareza gramatical, 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 as posses dos **“remanescentes das comunidades de quilombos**. Contrariando a Constituição, transfere a titularidade desse direito 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**.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, poderão ser detectados outros vícios da norma regulamentadora que não estejam diretamente relacionados com os aspectos temáticos da Comissão de Agricultura.

É importante esclarecer que o decreto não pode regulamentar a Constituição. É a Lei que tem esta atribuição. Portanto, o decreto é ato administrativo normativo que tem por finalidade a fiel execução da lei.

Neste sentido, quero corroborar os argumentos apresentados pelos autores, no sentido de que o Decreto nº 4.887, de 2003, em questão, usurpa a competência do Primeiro Mandatário da República, a quem compete, de acordo com o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal, *“sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e*

*regulamentos para sua fiel execução; e dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos***".

Quero acrescentar que o Decreto presidencial usurpa, também, a competência do Poder Legislativo, uma vez que pretende regulamentar diretamente o texto constitucional.

Não posso me omitir sobre as conclusões do Parecer aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Manifesto profundo respeito pelas manifestações da nobre Relatora, Deputada Iriny Lopes. No entanto, com a devida vênia, gostaria de salientar que o Parecer louva-se em teses de pouca valia para a defesa do Decreto nº 4.887, de 2003. O Parecer parte de argumento aparentemente válido, mas, na realidade, não conclusivo.

Por exemplo, diz o texto que "*aos remanescentes de comunidades quilombolas, com ocupação de terras tidas por particulares*", deve ser reconhecida a posse. Neste aspecto, não há do que discordar. No entanto, posse não é propriedade, não se traduz em domínio. Adquire-se, nesta hipótese, a propriedade, através de ação de usucapião. Caberá ao Poder Judiciário julgar cada caso concreto.

O art. 68 do ADCT não se presta para legitimar a ocupação de terras particulares, mesmo que seja mansa e pacífica. A leitura do art. 191 da Constituição pode elucidar a questão, pois, ao prever as condições necessárias para a aquisição da propriedade de área rural ocupada, veda, taxativamente, em seu parágrafo único, o usucapião de imóveis públicos.

O art. 68, no entanto, cria uma exceção, ao reconhecer, em favor dos remanescentes de comunidades de quilombos, a propriedade definitiva **de áreas por eles ocupadas**, em terras públicas, haja vista que, de acordo com a norma constitucional, deverá o *Estado emitir-lhes os respectivos títulos*.

É patente o equívoco do Parecer que procura legitimar os termos do Decreto nº 4.887, de 2003. Por sinal, o texto apenas sugere a expressa

referência a essa qualidade jurídica de ocupação, o que, afinal, não é nada mais do que o óbvio.

Fundamenta-se o Parecer, também, em manifestação do Dr. Walter Claudius Rothenburg, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. No entanto, a citação só serve para corroborar a pertinência da Justificação dos autores do PDC nº 44, de 2007, que pretendem sustar o Decreto.

De fato, afirma que “o art. 68 ADCT possui suficiente densidade normativa, sendo autoaplicável” e que **“a regulamentação de aspectos meramente administrativos relacionados a dispositivo constitucional não é um vício, sendo perfeitamente cabível”** e complementa sua assertiva, dizendo que “há diversas leis preexistentes que dão sustentação ao Decreto”.

Ora, estes são os melhores argumentos em defesa da sustação do Decreto nº 4.887, de 2003, pois o ato presidencial quer regulamentar norma *autoaplicável*, criando normas, direitos e obrigações, inovando em matéria de direito, quando **deveria se restringir aos aspectos meramente administrativos**.

Quanto à afirmativa de que “há diversas leis preexistentes que dão sustentação ao Decreto”, faltou dizer se são preexistentes ao Decreto ou à norma constitucional e, por fim, mencioná-las. Trata-se, sem dúvida, de uma afirmativa que não esclarece absolutamente nada, **podendo levar o leitor a conclusões enganosas**.

Na verdade, os fundamentos da nobre Relatora partem de premissas aparentemente verdadeiras, ou tidas como tal, e conduzem a **conclusão inadmissível**.

Em contraponto, há farta jurisprudência em favor da proposição, e, que, portanto, dá sustentação doutrinária e jurisprudencial aos argumentos dos autores do PDC nº 44, de 2007.

De fato, a exorbitância do poder regulamentar, a que se refere o art. 49, inciso V, da Constituição Federal, não se limita ao seu aspecto

formal. **O Poder Executivo exorbita**, também, **quando**, agindo na esfera de sua competência, **viola garantias fundamentais e os direitos individuais do cidadão**. Nossa assertiva tem apoio no seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal:

"A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações.

Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.

O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "contra legem" ou "praeter legem", 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, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes. (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN n° 01/2005." (AC - AgR-QO 1033 / DF - DISTRITO FEDERAL - QUESTÃO DE ORDEM NO AG.REG. NA AÇÃO CAUTELA R - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 25/05/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação - DJ 16-06-2006 PP-00004 - EMENT VOL-02237-01 PP-00021)

Em seu voto, o Ministro CELSO DE MELLO expõe:

"Demais disso, cumpre reconhecer que a imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se efetive no âmbito estritamente administrativo, para legitimar-se em face do ordenamento constitucional, supõe o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do 'due process of law', assegurada à generalidade das pessoas pela Constituição da República (art. 5º LIV), eis que o Estado, em tema de limitação de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira arbitrária.

Cumpra ter presente, bem por isso, que o Estado, em tema de restrição à esfera jurídica de qualquer pessoa, física ou jurídica, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público - de que resultem, como no caso, consequências gravosas no plano dos direitos e garantias (mesmo aqueles titularizados por pessoas estatais) - exige a fiel observância do princípio constitucional do devido processo legal (CF, art. 5º, LV).

A jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade (pública ou privada), rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público de sua atividade, **ainda que em sede materialmente administrativa**, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo (...). (grifo nosso)

...Isso significa, portanto, que assiste, ao cidadão e a qualquer entidade (pública ou privada), mesmo em procedimentos de índole administrativa, a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, consoante prescreve, em caráter mandatário, o art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, tal como tem advertido esta Suprema Corte, em sucessivas decisões, na linha da orientação jurisprudencial acima mencionada:

Mandado de Segurança. (...). 3. **Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo** (grifo nosso) (...). **Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os procedimentos do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica.** (...). (nosso grifo)

...Na realidade, como se sabe, o princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, mesmo quando fundada na própria Constituição – como sucede, p.ex., com o poder regulamentar do Presidente da República (CF, art. 84, incisos IV, in fine, e VI) ou do Ministro de Estado (CF, art. 87, parágrafo único, II) – não se reveste de

idoneidade jurídica para restringir direitos ou para criar obrigações.”
(nosso grifo)

Há, portanto, farta jurisprudência dos Tribunais, notadamente do Supremo Tribunal Federal, que dá sustentação às teses dos autores do PDC n° 44, de 2007, que ora é examinado por esta Comissão técnica.

Realço, no entanto, como já foi dito no início deste voto, que o art. 68 do ADCT institucionalizou a segurança jurídica em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos, reconhecendo a propriedade definitiva das áreas por eles ocupadas. Mas, somente após quase vinte anos, desde a promulgação da Constituição, o processo dá seus primeiros passos.

Quero registrar meu apreço pela causa. Trata-se de norma constitucional que já deveria ter sido cumprida, logo após a promulgação, ainda no final da década de oitenta.

Destarte, quero crer que a sustação do Decreto n° 4.887, de 2003, em sua plenitude, poderá retardar, ainda mais, o processo de reconhecimento das áreas ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos.

Neste sentido, em que pese ser meritória a proposição, entendo que é necessária a apresentação de emenda ao Projeto de Decreto Legislativo, de tal forma que sejam preservados os artigos de cunho meramente administrativos, sustando apenas aqueles que exorbitem do poder regulamentar. Neste sentido, quero associar-me ao ilustre Procurador Regional da República, Dr. Walter Claudius Rothenburg, a quem já me referi, neste Parecer técnico, segundo o qual **“a regulamentação de aspectos meramente administrativos relacionados a dispositivo constitucional autoaplicável não é um vício, sendo perfeitamente cabível”.**

Considero, por fim, que a parte final do art. 1° da proposição, que prevê a anulação de “*todos os atos administrativos expedidos com base no referido Decreto*” mostra-se dispensável, devendo, portanto, ser excluída na emenda que pretendo apresentar.

Diante do exposto, meu voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 44, de 2007, com a emenda anexa.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado EDUARDO SCIARRA
Relator

054F47D317 *054F47D317*

ArquivoTempV.doc

054F47D317 *054F47D317*

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

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 EDUARDO SCIARRA

EMENDA

Dê-se ao art. 1º do Projeto a seguinte redação:

"Art. 1º Ficam sustados os artigos 2º, 13, 14, e 17, 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."

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado EDUARDO SCIARRA
Relator

ArquivoTempV.doc

054F47D317 *054F47D317*