



PGR-00074048/2017

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

NOTA TÉCNICA 4ª CCR Nº 1/2017

Nota Técnica sobre a tese de caducidade do Decreto de Criação de Unidade de Conservação de Proteção Integral em virtude do Decreto nº 3.365/1941. Não aplicabilidade.

1. INTRODUÇÃO

Por meio do Ofício GSN/PR/SE nº 228/2017 (PR-SE – 00004923/2017), a Exma. Procuradora da República Drª Gicelma Santos do Nascimento consulta a 4ª Câmara sobre o posicionamento a ser adotado nas situações de interpretação de caducidade dos decretos de criação de Unidades de Conservação, por força do art. 10 do Decreto nº 3.365/41, após vencido o prazo de 5 anos sem que a respectiva UC tenha sido desapropriada. No caso concreto, busca-se a regularização fundiária do Parque Nacional Serra de Itabaiana em Sergipe.

2. ANÁLISE

A normativa legal que trata de desapropriação é o Decreto 3.365/1941, no qual há determinação para que, após a expedição do decreto declarando determinada área de utilidade pública, a desapropriação ocorra no prazo de cinco anos, sob pena de caducidade do decreto declaratório.

Decreto 3.365/41:

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo

decreto e findos os quais este caducará.

Entretanto, em se tratando de Unidades de Conservação, o art. 11, §1º da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), não previu prazo para a desapropriação que menciona:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Ocorre que as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público (lei ou decreto), mas apenas extintas, reduzidas ou recategorizadas por lei, nos termos do artigo 225, § 1º, III, da CF/88. Fica clara, portanto, a intenção constitucional de dificultar a possibilidade de redução da área de uma UC, da sua extinção ou da redução do seu nível de proteção por recategorização dessa UC. Apenas lei poderá promover tais alterações.

Caso semelhante envolveu o Parque Nacional do Itatiaia. No recurso de Apelação do MPF contra a sentença proferida no Processo nº 0000868-91.2014.4.02.5109 (2014.51.09.000868-3), que trata de ação de desapropriação direta no Parque Nacional do Itatiaia, o membro oficiante manifesta-se da seguinte forma:

Ao contrário das desapropriações ordinárias, por utilidade pública ou interesse social, em que está em jogo apenas o direito de propriedade, nas desapropriações objetivando a consolidação territorial das unidades de conservação, o que está em jogo é o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme ressaltou o ICMBIO em suas razões, é por isso que “as restrições à fruição dos imóveis inseridos em unidades de conservação decorrem, não do ato formal que os declara como de utilidade pública ou de interesse social, mas sim da tônica preservacionista que impede uma exploração dissonante das limitações de cunho ambiental previstas na Lei do SNUC. É dizer: no caso da implementação de unidades de conservação, o Estado não busca desapropriar por uma utilidade pública, em prevalência do

interesse público sobre o privado, mas propriamente por uma utilidade difusa”.

Diante de tal especificidade, não há como deixarmos de fazer distinções entre os regimes jurídicos de desapropriação. Senão vejamos: A doutrina divide o procedimento expropriatório em duas fases: a) fase declaratória, consubstanciada na declaração de utilidade pública; b) fase executória, que corresponde às providências concretas para efetivar a manifestação de vontade objeto da primeira fase. É na primeira fase que surgem as principais distinções entre os dois regimes. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁶ a declaração de utilidade pública é ato administrativo “através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória”. Por sua própria natureza é um ato individual (singular ou plúrimo) e um dos efeitos do referido ato é dar início ao prazo de caducidade da declaração. Tratando-se de unidade de conservação, não se justifica a exigência de emissão pelo Estado de declaração individualizada de utilidade pública, pois a manifestação de vontade do Poder Público em adquirir compulsoriamente os imóveis que integram a unidade de conservação já foi expressamente manifestada pelo legislador. Em relação aos Parques Nacionais, no art. 11, §1º, da Lei 9.985/2000, o legislador estabeleceu que estes são de posse e domínio públicos, e que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Por outro lado, o decreto ou a lei que criam uma unidade de conservação, cumprem a função de indicar a relevância ambiental do espaço que ganha especial proteção e, portanto, evidenciar sua utilidade difusa. E embora seja um ato geral, também tem a função de permitir a individualização das áreas passíveis de desapropriação. Portanto, exigir para cada imóvel incidente no território da unidade de conservação novo ato de “manifestação de vontade do Poder Público” fere a razoabilidade, além de afrontar direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, bem como o princípio da vedação da proteção deficiente dos direitos fundamentais. Ademais, criada uma unidade de conservação, seja por ato do Poder Executivo ou do Legislador, é inconcebível se cogitar de prazo de caducidade do ato normativo que a criou. Ressalto ainda que, pelo próprio conceito de caducidade, não há como sustentar o argumento de que, com o decurso do prazo, o ato “caducaria apenas para fins de desapropriação”. Caducidade enseja a perda da validade do ato, e tratando-se de unidade de conservação, qualquer interpretação neste sentido afronta o art.

225, §1º, III da Constituição, que estabelece que quaisquer alteração ou supressão em unidades de conservação dependerão de lei. Embora o ideal seja uma regulamentação própria para os processos de desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação, até que tenhamos referido ato normativo não há outra alternativa, senão a aplicação da Lei Geral de Desapropriações, cabendo ao operador do direito compatibilizar referido ato normativo com a legislação ambiental em vigor.

Ademais, as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo mesmo com a caducidade do decreto expropriatório. Tal fato não implica confisco do patrimônio particular, pois não obsta a que o particular busque a regularização perante o ICMBio, que inclusive mantém procedimento próprio para esse fim, conforme se extrai na página eletrônica - http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf.

Nesse sentido já decidiram os Tribunais Regionais Federais, *verbis*:

1. Tribunal Regional da 1ª Região.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. IMÓVEL SITUADO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. RESERVA EXTRATIVISTA DO CIRIACO/MA. DECADÊNCIA CONFIGURADA. I. Nos termos do art. 3º, do Decreto nº 4.132/62, "o expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado". II. No caso em exame, publicado o Decreto Presidencial em 18/06/2010, que declarou o imóvel descrito nos autos, como de interesse social para fins de desapropriação, teria a Administração o prazo decadencial de dois anos para promover o feito expropriatório, sendo certo que, neste caso específico, intentada a presente demanda em 22/10/2012, o prazo decadencial já teria, efetivamente, sido ultrapassado, pelo que não merece qualquer reparo o julgado monocrático. III. "Eventual omissão do administrador não enseja a extinção da unidade de conservação, mas somente a caducidade da declaração de interesse social para fins expropriatórios dos imóveis que ainda se acham titulados em favor de particulares." (AC 0008348-40.2013.4.01.3701 / MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO

MENEZES, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 p.664 de 11/02/2016). Renovada a declaração de que o imóvel seria de interesse social, para fins de desapropriação, poderá o Poder Público valer-se da respectiva ação expropriatória, logicamente, dentro do prazo legal. IV. Apelação desprovida.(AC 0007193-36.2012.4.01.3701 / MA, Rel. JUIZ FEDERAL CARLOS D'AVILA TEIXEIRA (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 de 29/08/2016)

2. Tribunal Regional da 4ª Região.

DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PARQUE NACIONAL DA ILHA GRANDE. DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARTICULARES. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. EFEITOS DO ARTIGO 10 DO DECRETO-LEI 3.365/41. 1- O Parque Nacional da Ilha Grande foi criado por decreto executivo, estando de conformidade com o artigo 225 da Constituição, com o artigo 5º da Lei 4.771/65 (vigente à época) e com o artigo 22 da Lei 9.985/00 (legislação superveniente). 2- Tendo a unidade de conservação sido criada por decreto executivo e sendo válido o ato de criação segundo a legislação vigente na época, temos ato jurídico perfeito consolidado. Somente por lei específica pode ser alterada sua destinação ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225-§ 1º-III da Constituição e artigo 22-§ 7º da Lei 9.985/00. 3- Nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicam extinção da unidade de conservação. Do contrário, teríamos uma situação paradoxal: o Poder Executivo não poderia agir e editar um decreto para revogar a implantação daquele parque nacional (um fazer), mas poderia alcançar esse objetivo mediante a simples omissão (um não-fazer). 4- Na criação de unidade de conservação, temos atos ambientais e temos fatos administrativos, regidos por normas distintas e com intenções distintas, que não se confundem, mas se complementam. 5- Na perspectiva do direito ambiental, devemos considerar a criação da unidade de conservação em si, na perspectiva da proteção à natureza e ao meio ambiente, que acontece a partir do ato do Poder Público que preencha os requisitos específicos (decreto ou lei, agora regulado pelo artigo 22 da Lei 9.985/00 e na época regulado pelo artigo 5º da Lei 4.771/65). Nessa perspectiva, a criação de

parque nacional depende apenas da edição do respectivo ato normativo específico, que pode ser decreto ou lei, desde que satisfaça os requisitos formais pertinentes (estudo técnico e consulta pública, conforme artigo 22-§§ 2º e 5º da Lei 9.985/00). Esse ato de criação da unidade de conservação não se confunde nem depende necessariamente do ato de expropriação que retira áreas particulares dos respectivos proprietários e os afeta definitivamente à finalidade ambiental específica da unidade de proteção da natureza. 6- Já na perspectiva do direito administrativo, temos necessidade de praticar atos administrativos relacionados à implantação efetiva da unidade de conservação e sua consolidação enquanto órgão de gestão administrativa e organização do serviço público respectivo. São as medidas administrativas necessárias para que a unidade de conservação efetivamente saia do "papel" e se concretize na realidade, o que acontece a partir da atuação da administração no sentido de, por exemplo: (a) vincular à unidade de conservação as áreas públicas nela incluídas e necessárias para cumprimento de sua função ecológica ou ambiental; (b) elaborar e aprovar plano de manejo da área da unidade e do seu entorno; (c) desapropriar e indenizar os particulares e as populações tradicionais atingidas pela implantação da unidade de conservação. Esses atos não dependem apenas da Lei 9.985/00 e do direito ambiental, mas se submetem às regras do direito administrativo, especialmente quanto à expropriação forçada por utilidade pública prevista no DL 3.365/41, inclusive quanto ao prazo de caducidade previsto no seu artigo 10. 7- Portanto, eventual caducidade do decreto executivo não interfere sobre a criação da unidade de conservação, mas apenas sobre a respectiva expropriação forçada (desapropriação). Esse entendimento não deixa desprotegido os particulares atingidos pela criação da unidade de conservação porque lhes fica assegurada a possibilidade de vir a juízo buscar a reparação ou a compensação devidas pela omissão do Poder Público em efetivamente realizar as desapropriações, inclusive mediante ação de desapropriação indireta. 8- Embargos infringentes improvidos. (EINF 50060836120114047000, CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, TRF4 - SEGUNDA SEÇÃO, D.E. 15/04/2014.)

Para a Procuradoria Especializada do ICMBio, a caducidade da declaração de utilidade pública não se estende à criação de unidades de conservação pelos seguintes motivos: (1º) as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela; (2º) a caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação,

afigura-se para o particular não como garantia, como ocorre nas desapropriações em geral, mas como penalidade; (3º) as desapropriações de áreas particulares inseridas em determinadas classes de áreas protegidas fundamentam-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em uma imposição legal; (4º) O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação; (5º) não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação; (6º) a declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação¹.

Corroborando esse entendimento, vale lembrar que o Código Florestal permite a doação ao poder público de área localizada no interior de UC de domínio público pendente de regularização fundiária, admitindo, portanto, a existência de UC com áreas não desapropriadas, ao longo do tempo, independentemente de prazo ou da data do decreto de criação da UC (art. 66, § 5º, III), o que comprova a não submissão dessa política ambiental ao prazo de decadência previsto no Decreto de 1941².

3. CONCLUSÃO

Não se pode falar em extinção da UC, fundada em lei ou decreto, ou em redução de seus limites, ainda que o prazo de 5 anos previsto no Decreto 3.365/41 tenha expirado, uma vez que qualquer alteração de UC deve se dar igualmente por lei ou decreto. E ainda, as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo mesmo com a caducidade do Decreto expropriatório. Tal fato não implica confisco do patrimônio particular, pois não obsta a que o particular busque a regularização perante o ICMBio, que inclusive mantém procedimento próprio para esse fim. A tese da caducidade dos decretos de criação das UC, caso prevaleça, poderá causar uma grave situação de instabilidade do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e, portanto, o MPF considera grave e irresponsável a sua perpetuação.


Nívio de Freitas Silva Filho
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 4ª CCR

Brasília, 14 de março de 2017

1 Acesso em 22/11/2016: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-02/toda-prova-desapropriacao-unidades-conservacao>>

2 Acesso em 22/11/2016: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.a-incaducabilidade-dos-decretos-de-criacao-de-unidades-de-conservacao-da-natureza.46230.html>>