



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República do Distrito Federal

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural

Distrito Federal, data da assinatura eletrônica.

Ref.: Inquérito Civil - 1.16.000.001586/2022-28

URGENTE

RECOMENDAÇÃO Nº 13/2022 - MPF/PRDF/FFB

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, no exercício das atribuições institucionais conferidas pelos arts. 127 e 129, II e III, da Constituição da República e também previstas nos arts. 1º, 2º, 5º, incisos I, II, alínea "d", III, alínea "e", e V, art. 6º, incisos VII, alíneas "a", "c" e "d", e XX, e no art. 39, todos da Lei complementar nº 75/1993,

CONSIDERANDO QUE:

O **Termo de Conciliação nº 03/2022/CCAF/CGU/AGU-CSM**, assinado em 11 de março de 2022, com a finalidade encerrar conflito referente à integralização do capital social da *Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP* pela *UNIÃO* e ao recebimento de juros sobre capital próprio e dividendos decorrentes dessas ações, mediante, entre outros, a transferência de domínio das terras conhecidas como Fazenda Contagem de São João e Fazenda Sobradinho, *as quais se sobrepõem a unidades de conservação federais de proteção integral, infringe o disposto nos artigos 10 §1º e 11 §1º da Lei nº 9.985*, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da



Natureza, em decorrência dos quais as terras situadas no interior de Reservas Biológicas e de Parques Nacionais devem ser de posse e domínio públicos, cabendo sua gestão ao ente que as instituiu.

TERMO DE CONCILIAÇÃO Nº 03/2022/CCAF/CGU/AGU-CSM

O Presidente do Conselho de Administração da Terracap convocou Assembleia Geral Extraordinária, a se realizar em 04 de abril de 2022, às 15h, na Sede da Empresa, situada no Setor de Administração Municipal - SAM, Bloco "F", 2º Andar, Sala 204, Brasília - Distrito Federal, a fim de deliberar a seguinte Ordem do Dia: I - integralização do Capital Social; II - pagamento de dividendos e juros sobre capital próprio à UNIÃO; e III - registro, no Balanço Patrimonial, dos dividendos ou juros sobre capital próprio à UNIÃO; cujo objeto posteriormente foi retificado para I - Rerratificação da Ata de Assembleia Geral de Constituição da Terracap, conforme Termo de Conciliação nº 03/2022/CCAF/CGU/AGU-CSM.¹

Consoante o disposto no Termo de Conciliação referido, *“em cumprimento ao que dispõe o art. 3º, inciso VI, da Lei nº 5.861/1972 e, ainda, nos termos desse Acordo, a UNIÃO se compromete a adotar as ações necessárias para solucionar o conflito relativo ao registro dos imóveis listados a seguir, independentemente da data de conclusão da desapropriação, bem como reconhece a legitimidade da TERRACAP para adotar as providências de registro da transferência dominial, para si, dos seguintes bens imóveis:*

a) **Fazenda Contagem de São João**, com área total de 5.906,7021 hectares, situada em duas circunscrições registrárias distintas, sendo: Primeira parte: **matrícula 8.665** do 7º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, doc. SEI 79606321, com área de 3.091,5377 hectares, de onde se originou a **matrícula 20.140**, também do 7º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, doc. SEI 79585084, que corresponde ao registro da REURB do assentamento denominado "Lago Azul", no Setor Habitacional Grande Colorado. As matrículas dos lotes decorrentes deste registro devem também ser incorporadas ao patrimônio da TERRACAP; Segunda parte: **matrícula 58.102**, do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, doc. SEI 79509333, que, após o destaque da área descrita na primeira parte, possui área remanescente de 2.815,1644 hectares.

¹ Publ. 22/03/2022 | Edição: 55 | Seção: 3 | Página: 186 e 25/03/2022 | Edição: 58 | Seção: 3 | Página: 227.



b) *Fazenda Sálvia, conforme Av. 2 da Matrícula 148.276, do 3º Ofício de Registro de Imóveis do DF. Imóvel registrado em nome da União em 24 de julho de 1995, conforme R.1./148.276, doc. SEI 79509505;*

c) *Fazenda Brejo ou Torto, com duas matrículas distintas: Primeira parte: matrícula 58.103, do 2º Ofício de Registro de Imóveis do DF, SEI 79580483; Segunda parte: 1.807 hectares, inseridos na matrícula 154.305, do 3º Ofício de Registro de Imóveis do DF, registrada em nome da União, em 02 de dezembro de 2011, conforme R.7/154305, SEI 79509954.*

d) **Fazenda Sobradinho**, objeto da **Matrícula n. 116.334**, do 3º Ofício de Registro de Imóveis do DF, registrada em nome da União, em 11 de setembro de 1992, conforme R.2/116334, doc. SEI 79509731.”

TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DE PROTEÇÃO INTEGRAL. INFRAÇÃO AO DISPOSTO NA LEI Nº 9.985/2000, ARTIGOS 10, §1º, E 11, §1º.

A referida *Fazenda Contagem de São João* se sobrepõe 1) à Reserva Biológica (Rebio) da Contagem e ao Parque Nacional de Brasília (PNB), as quais são unidades de conservação federal de proteção integral; 2) às zonas de amortecimento dessas duas unidades de conservação federais de proteção integral (Reserva Biológica da Contagem e Parque Nacional de Brasília), quando vierem a ser definidas; e 3) à Área de Proteção Ambiental (APA) federal do Planalto Central.

A referida *Fazenda Sobradinho* se sobrepõe, por sua vez, à Reserva Biológica (Rebio) da Contagem, a qual é unidade de conservação federal de proteção integral.

A Reserva Biológica (Rebio) da Contagem é uma unidade de conservação federal de proteção integral, situada no Distrito Federal, criada pelo Decreto s/n de 13 de dezembro de 2002, com o objetivo de assegurar a preservação do equilíbrio natural da diversidade biológica e dos processos ecológicos naturais.

O Decreto de criação incluiu seu subsolo na extensão da Rebio (art. 2º, parágrafo único), assegurando a manutenção das atividades de captação de água desenvolvidas em seu interior (art. 7º). Determinou a cessão do domínio dessas terras ao IBAMA, sucedido posteriormente pelo ICMBio nessa competência, ao qual ficaria destinada ainda a gestão da área. Por fim, declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis particulares constituídos de terras e benfeitorias existentes nos limites descritos



no art. 2º deste Decreto, devendo ceder essas terras ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, por intermédio da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na forma da lei.

O Decreto que criou a Rebio da Contagem determinou ainda que as terras de propriedade da União situadas em seu entorno serão preferencialmente destinadas à proteção ambiental.²

A fim de dar cumprimento ao dispositivo de lei mencionado, as terras compreendidas na Reserva Biológica da Contagem - compreendendo a *Fazenda Contagem de São João* (Matrícula nº 8.665 do 7º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal) e a *Fazenda Sobradinho*, também conhecida como *Paranoazinho*³ (Matrícula nº 116.334, do Cartório do 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal) - tiveram cessão de uso gratuito autorizada pela PORTARIA Nº 122, DE 3 DE ABRIL DE 2012, sendo efetivamente cedidas ao ICMBio mediante *Termo de Entrega*, registrado no livro próprio SPU/DF nº 08 – Folhas 193/194, publicado no Diário Oficial da União em 19/02/2015 (doc SEI 8166013).⁴

² Art. 3º Ficam declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, os imóveis particulares constituídos de terras e benfeitorias existentes nos limites descritos no art. 2º deste Decreto, nos termos dos arts. arts. 5º, alínea "I", e 6º do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941.

Art. 4º Caberá ao IBAMA administrar a Reserva Biológica da Contagem, adotando as medidas necessárias à sua efetiva proteção e implantação.

Art. 5º As terras contidas nos limites descritos no art. 2º deste Decreto, pertencentes à União, serão cedidas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, por intermédio da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na forma da lei.

Art. 6º As terras de propriedade da União situadas no entorno da Reserva Biológica da Contagem serão preferencialmente destinadas à proteção ambiental.

³ Embora, no mapa mais antigo das terras do Distrito Federal - elaborado entre 1955 e 1958, a partir do estudo das cadeias dominiais, definidas nos registros paroquiais, conhecido como *Novo Distrito Federal – Planta Índice Cadastral*, por Joffre Mozart Parada e Janusz Gerulewicz - houvesse nessa área diversas fazendas parcialmente homônimas, conhecidas como Sobradinho, Sobradinho-Paranoazinho, Sobradinho-Moju e Sobradinho dos Melo, o número de matrícula no Registro de Imóveis da Fazenda objeto do Termo de Entrega ao ICMBio e do ora tratado Termo de Conciliação entre União, Distrito Federal e Terracap não deixa nenhuma margem de dúvida de que a Fazenda Sobradinho e Paranoazinho tratado em ambos os negócios jurídicos é a mesma, pois possuem o mesmo número de matrícula no 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

⁴ Consta no Termo de Entrega para o ICMBio das terras da Reserva Biológica da Contagem, de 2015:

[...] *Cláusula Primeira - a UNIÃO é legítima proprietária dos seguintes imóveis:*

1) Área 1, da *Fazenda Contagem de São João*, com 3.091,5377 hectares, registrada sob a Matrícula nº 8665, do Cartório do 7º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal e cadastrada no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet sob o RIP nº 9701 28030.500-3



O Parque Nacional de Brasília (PNB), por sua vez, é uma unidade de conservação federal também de proteção integral, situada no Distrito Federal, criada pelo Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961, com o objetivo de proteger os mananciais que abastecem de água a Capital Federal, bem como suas terras, a flora, a fauna e as belezas naturais, as quais sujeitou a um regime especial. O referido Decreto determinou, pelos meios jurídicos disponíveis à época, a realização de tratativas para que as terras situadas em seu interior passassem para seu domínio, mediante doações e desapropriações.⁵ Posteriormente, pela Lei nº 11.285, de 8 de março de 2006, seus limites foram alterados, ampliando-se extensivamente para noroeste.

Além de impedir qualquer tipo de interferência humana nas unidades de conservação de proteção integral, decorre da **Lei nº 9.985/2000, artigos 10, §1º, e 11, §1º, em consonância com esse propósito de máxima proteção, que as terras em seu interior sejam de domínio público.** Transcrevem-se, a propósito das reservas biológicas e dos parques nacionais em geral os dispositivos aplicáveis:

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

e registrada no Cadastro Ambiental Rural - CAR sob o protocolo DF-5300108-CCB5F18038C349AE9EEA9AD26EE5E5A6;

2) Fazenda Paranozinho, com área de 134,1970 hectares, registrada sob a Matrícula nº 116.334, do Cartório do 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, cadastrada sob o RIP nº 9701 15943.500-7; ambas no Distrito Federal;

Parágrafo Único - a área objeto da presente entrega possuem 1.860,8342 hectares, sendo: 1.726,6372 ha da Fazenda Contagem de São João, Distrito Federal e a totalidade da área da Fazenda Paranozinho, Distrito Federal, respectivamente cadastradas no SPIUnet sob os RIPs Utilização nº 9701 28031.500-9 e 9701 15396.500-4;

[...]

Cláusula Terceira - neste ato, a Outorgante formaliza a Entrega ao Outorgado da total administração, uso, conservação e demais responsabilidades, encargos e despesas, oriundas sobre os imóveis descritos e caracterizados na Cláusula Segunda, integrante da Unidade de Conservação denominada Reserva Biológica da Contagem, criada pelo Decreto S/N, de 13 de dezembro de 2002;

⁵Art. 5º Fica o Ministério da Agricultura, através do Serviço Florestal, autorizado a entrar em entendimentos com a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), com a Prefeitura do Distrito Federal e com eventuais proprietários de áreas e benfeitorias situados dentro do perímetro do Parque, para o fim especial de promover doações e efetuar desapropriações, podendo, ainda, adotar outras medidas que se fizerem necessárias para a sua instalação definitiva.



§ 1o A Reserva Biológica 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.

§ 2o É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

§ 3o A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

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.

§ 2o A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3o A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Os regramentos veiculados nas normas transcritas acima, notadamente o domínio público da área de proteção, visam assegurar a efetividade do regime próprio de máxima restrição de intervenção nesses tipos de unidades de conservação *de proteção integral*. Destinam-se a garantir, assim, a manutenção desses ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, permitindo-se apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. E, para tanto, preveem medidas que impactam não apenas nos atributos do direito de propriedade previstos no art. 1.228 do Código Civil (usar, gozar, dispor e reaver a coisa), mas no próprio direito de propriedade, impondo-se a perda do bem em favor do instituidor da unidade de conservação, no caso a União, mediante desapropriação.

Tem-se, portanto, para as unidades de conservação de proteção integral, a dominialidade como aspecto indissociável da respectiva política pública ambiental.

A instituição da unidade de conservação integral é um **ato jurídico perfeito**, protegido pela Constituição da República, artigo 5º, inciso XXXVI,⁶ cuja plena eficácia se concretizou, com a efetiva transferência da propriedade dessas áreas para a União e, no

⁶ Art. 5º (...) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;



caso da Reserva Biológica, com a cessão das áreas da União ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. As duas unidades de conservação possuem Conselhos próprios, sendo as respectivas áreas geridas pelo ICMBio.

Inadmissível, por isso, que posteriormente à criação de tais unidades de conservação de proteção integral - com o reconhecimento da dominialidade da área em favor do ente instituidor da unidade de conservação -, que áreas em seu interior sejam transferidas e que não tenham como finalidade específica a implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação.

No presente caso, a transferência do imóvel em que se situa parte da Reserva Biológica da Contagem e do Parque Nacional de Brasília - Fazendas Contagem de São João e Sobradinho/Paranoazinho - foi veiculada através do mencionado TERMO DE CONCILIAÇÃO N.º 03/2022/CCAF/CGU/AGU-CSM..

O TERMO DE CONCILIAÇÃO N.º 03/2022/CCAF/CGU/AGU-CSM fundamentou-se na alegada “necessidade de rerratificar a Ata de Constituição da TERRACAP, para permitir a identificação de parte dos imóveis e a sua respectiva regularização”, visando, assim, sanar uma irregularidade que teria ocorrido no momento de criação da Companhia, em 1973, ou seja, antes da instituição da Rebio Contagem - mas não do Parque Nacional de Brasília.

Ocorre que não há fundamento para sustentar uma suposta obrigação de integralização em razão de imposição da lei que criou a Novacap, uma vez que a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), é **lei posterior**, é **lei especial**, e os atos praticados com lastro nos respectivos regramentos caracterizam-se como **atos jurídicos perfeitos**, de plenos efeitos. É inadmissível que um ato negocial, do qual participaram somente a TERRACAP e seus acionistas, se sobreponha a Decreto e Lei federal.

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL

Instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação através da Lei nº 9.985/2000, com efeitos sobre os imóveis da União, a solução da controvérsia deveria passar, necessariamente, além do respeito ao ato jurídico perfeito, também pela observância ao princípio constitucional da proibição de retrocesso socioambiental.

A transferência de domínio objeto do Termo de Conciliação ora tratado diminui o *status* de proteção das unidades de conservação federais de proteção integral referidas,



uma vez que não será mais de domínio do ente que a instituiu (União), o que, nos termos da Constituição da República, art. 225, §1º, inciso III, só poderia ser feito por meio de lei:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

O Supremo Tribunal Federal reconheceu que “[...] a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo” (ADI 3646, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, processo eletrônico DJe-262, divulg. 29-11-2019, publ. 02/12/2019).

Em respeito ao quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3646 acima citada, a transferência das áreas que eram da União não poderia ter sido realizada por acordo, mas somente por lei. E sequer poderia ser feita por meio de medida provisória, como também já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em ADI 4717.⁷

⁷ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem



Ademais, no presente caso, o enfraquecimento do regime jurídico de proteção não se dá somente por essa circunstância.

A TERRACAP é uma empresa pública do Distrito Federal, tendo por objeto "a execução de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do Distrito Federal, diretamente ou por contrato com entidades públicas ou privadas".⁸ Ainda que a TERRACAP deva pautar sua conduta em valores de sustentabilidade e respeito ao meio ambiente - conforme previsto em seu Estatuto (art. 85)⁹ -, não se pode desconsiderar, exatamente por ser empresa pública, que um de seus objetos é a execução de atividades imobiliárias que visam ao lucro, mediante alienação dos imóveis que constituem seu patrimônio, circunstância que não se compatibiliza com o regime jurídico de uma UC integral.

TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO DAS TERRAS DO NÚCLEO RURAL DO LAGO OESTE.
INCONVENIÊNCIA QUANTO À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. OFENSA À LEI Nº
9.636/1998, ART. 23, § 1º.

O Núcleo Rural Lago Oeste foi criado através da Lei nº 548, de 23 de setembro de 1993, que *dispõe sobre a autorização para celebração de convênio com a União e autoriza a criação do Núcleo Rural Lago Oeste, na Região Administrativa de Sobradinho, a qual conferiu, em seu artigo 4º, diversos poderes ao Distrito Federal, inclusive firmar*

pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Rel. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, processo eletrônico DJe-031, publ. 15/02/2019)

⁸ Nos termos da Lei Distrital nº 4.586, de 13 de julho de 2011, exerce a função de "Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, podendo, para tanto, executar as seguintes ações: I – operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas; II – promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações (...); e) construção, manutenção e adequação física e operacional em áreas públicas e bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, incluída a execução de serviços relacionados a implantação e manutenção de drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, calçadas, meios-fios, plantio de gramas e árvores e podas de plantas, bem como jardins ornamentais (...); III – estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal; IV – promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal [...]".

⁹ Disponível em <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/institucional/estatuto-social>



acordos, convênios e termos de ajuste com órgãos do Governo Federal com vistas à regularização fundiária das parcelas rurais existentes na área do Núcleo a ser constituído (inciso I).

A Lei nº 9.985/2000 impõe que parques nacionais e reservas biológicas possuam zona de amortecimento.¹⁰ Embora até o presente não tenham sido definidas as zonas de amortecimento do Parque Nacional de Brasília e da Reserva Biológica da Contagem, essas necessariamente se sobreporão ao Núcleo Rural Lago Oeste, pois ambas as unidades de conservação são dele imediatamente vizinhas.

O Núcleo Rural Lago Oeste é divisor de águas entre as Regiões Hidrográficas do Paraná (Bacia do Lago Paranoá) e do Tocantins-Araguaia (Bacia do Rio Maranhão), estando nele localizados mananciais os quais, ao sul, são tributários de cursos d'água no interior de **unidade de conservação federal** de proteção integral (Parque Nacional de Brasília), e ao norte deságuam na bacia do rio Maranhão, o qual é **rio federal**, consoante do disposto no artigo 20, inciso III, da Constituição, uma vez que banha as unidades federativas do Distrito Federal e o Estado de Goiás.

Consoante recente informação prestada pelo ICMBio, tramita no Congresso Projeto de Lei para criação do Parque Nacional Chapada da Contagem, que compreenderá a área da Reserva Biológica da Contagem e as encostas a norte do Núcleo Rural do Lago Oeste, localizadas na Bacia do Rio Maranhão.¹¹ Com sua criação, o Núcleo Rural do Lago Oeste passará a estar **encravado entre essas duas unidades de conservação federais de proteção integral** - o Parque Nacional de Brasília e o Parque Nacional da Contagem.

A natureza da ocupação atual do Núcleo Rural do Lago Oeste é de evidente interesse ambiental, em particular se considerada a imediata vizinhança das unidades federais de conservação de proteção integral, como atestado no próprio *Plano de Manejo do Parque Nacional de Brasília*: “Na verdade, a única comunidade vizinha consciente

¹⁰ Lei nº 9.985/2000. Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.(Regulamento)

§ 1o O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

¹¹ Ofício SEI nº 274/2022-GABIN/ICMBio, de 1º/04/2022: “7. Adicionalmente, informamos que na área das propriedades indicadas há uma proposta de ampliação da área da Reserva Biológica da Contagem para a criação de um Parque Nacional Chapada da Contagem, com importante proteção de captação de água e de encostas da região conhecida como Lago Oeste. Essa proposta foi aprovada pelo Senado Federal em dezembro de 2021 com o PL 4.379/2020.”



do Parque Nacional é o Condomínio Lago Oeste por ter-se confrontado com ações do IBAMA”.¹²

Trata-se de uma região atualmente rica em iniciativas rurais, turísticas e agroecológicas sustentáveis, já consolidadas, com a participação ativa dos moradores e produtores da região, com boa situação socioeconômica. Os moradores e produtores estão organizados em pelo menos duas associações presentes e atuantes, a ASPROESTE e a Viva Lago Oeste. A associação de moradores do Núcleo Rural do Lago Oeste - ASPROESTE - existe pelo menos desde 2006 e vem se engajando ativamente no licenciamento ambiental da área, inclusive arcando com parte dos respectivos custos, em atuação conjunta com órgãos estatais, como a Secretaria do Patrimônio da União, com quem vem firmando convênios que têm viabilizado a tramitação mais célere de tais procedimentos.

A transferência de domínio ocorre em momento em que sequer está finalizado o procedimento de licenciamento ambiental da ocupação do Núcleo Rural do Lago Oeste (para obtenção de Licença de Instalação Corretiva) pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos-IBRAM-DF. Esse Licenciamento Ambiental tem como referência o Plano de Ocupação apresentado pela ASPROESTE (que atua em seu nome e em nome da SPU, conforme Termo de Cooperação), juntamente com o EIA/RIMA. O licenciamento ambiental do IBRAM-DF está também condicionado à emissão de Autorização de Licenciamento Ambiental - ALA¹³ pelo ICMBio, cuja aprovação, tendo como referência o Plano de

¹² *Plano de Manejo do Parque Nacional de Brasília*, página 5.224.

¹³ A Autorização de Licenciamento Ambiental - ALA é definida pela INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 10/GABIN/ICMBIO, DE 17 DE AGOSTO DE 2020, como o “ato administrativo pelo qual o Instituto Chico Mendes autoriza o órgão ambiental competente a proceder ao licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que afetem as unidades de conservação federais ou suas zonas de amortecimento” (art. 2º, inciso II). A ALA é concedida após a conclusão das seguintes etapas:

Art. 5º O procedimento de Autorização para o Licenciamento Ambiental obedecerá às seguintes etapas:

- I - instauração do processo administrativo;
- II - manifestação sobre o TR, quando protocolada a consulta pelo órgão licenciador;
- III - análise dos estudos aprovados pelo órgão licenciador e emissão de parecer;
- IV - se for o caso, comunicação da exigência de estudos complementares, observados o art. 2º, § 2º; e o art. 3º, II, ambos da Resolução Conama nº 428/2010;
- V - emissão e pagamento da Guia de Recolhimento da União (GRU);
- VI - decisão quanto à Autorização para o Licenciamento Ambiental; e
- VII - comunicação ao órgão ambiental licenciador, facultada, mediante solicitação por escrito do interessado, a comunicação também a este.



Ocupação, é necessária para a proteção do Parque Nacional de Brasília e da Rebio Contagem, por meio da regulamentação do uso do solo de seu entorno.¹⁴

A transferência de domínio da Fazenda Contagem de São João da União para a Terracap infringe, por fim, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a alienação de bens imóveis de domínio da União, e que **veda a alienação nas hipóteses em que haja inconveniência quanto à preservação ambiental:**

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem **inconveniência quanto à preservação ambiental** e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

O § 1º do art. 23 trata de hipóteses de vedação da alienação e inclui, como hipóteses de vedação à alienação, a *inconveniência quanto à preservação ambiental* no desaparecimento do vínculo de propriedade. Veja-se que a expressão *inconveniência* nesse dispositivo não está compreendida no conceito de *discricionariedade*, utilizado no caput através da expressão *oportunidade e conveniência*, caso contrário sua referência no § 1º seria inútil, pois já feita anteriormente. Ao contrário, como princípio geral de hermenêutica jurídica, deve-se considerar que a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*).

TRANSFERÊNCIA DAS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS PRETÉRITAS E FUTURAS. OBRIGAÇÃO *PROPTER REM*.

Nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Terracap e seus agentes podem ser responsabilizados administrativa, civil e penalmente, nos casos de ilícitos e de danos ambientais ocorridos nas unidades de conservação sobrepostas,

¹⁴ O Plano busca atender às exigências determinadas pela Proposta de Zonas de Amortecimento/ZA das Unidades de Conservação Federais no Distrito Federal – do PARNA Brasília - Parque Nacional de Brasília, da Reserva da Biosfera do Cerrado, e da REBIO - Reserva Biológica Contagem – bem como, de integrar o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, desenvolvidos para a regularização do parcelamento rural de mesmo nome. p. 2. Disponível em: Cf. <https://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/7-PLANO-DE-OCUPA%C3%87%C3%83O.pdf>



praticados por terceiros, consoante o disposto em seus dispositivos, em particular os artigos 2º e 3º.¹⁵

Referida empresa, na condição de proprietária das terras sobrepostas a essas unidades de conservação, passará ainda a ser solidariamente responsável por obrigações ambientais pretéritas e futuras de qualquer natureza decorrentes de danos diretos e indiretos causados a elas, de natureza patrimonial ou não patrimonial.

É o que dispõe o Enunciado 623 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, “As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.”

A CONSTITUIÇÃO E A OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO E DA COLETIVIDADE DE DEFENDER O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.

CONSIDERANDO que, nos termos da Constituição da República, artigo 225, *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. E que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção* (inciso III). E, por fim, *que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados* (§ 3º).

E CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público Federal “*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis*”, consoante dispõe o art. 6º, XX, da

¹⁵ Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.



Lei complementar nº 75, de 20 maio de 1993, resolve, com a anuência dos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que esta subscrevem,

RECOMENDAR:

à **UNIÃO, ao DISTRITO FEDERAL e à COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP** que se abstenham de realizar qualquer ato destinado a efetivar a transferência do domínio das terras conhecidas como Fazenda Contagem de São João e da Fazenda Sobradinho, objeto do Termo de Conciliação nº 03/2022/CCAF/CGU/AGU-CSM, procedendo ao desfazimento de qualquer ato realizado com essa finalidade.

Fixo o prazo de **10 (dez) dias úteis** para que sejam fornecidas informações acerca do acatamento da presente Recomendação.

FELIPE FRITZ BRAGA

Procurador da República

DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA

Promotor de Justiça

ANDRÉ LUIZ CASAL DURAN

Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-DF-00043036/2022 RECOMENDAÇÃO nº 13-2022**

.....
Signatário(a): **FELIPE FRITZ BRAGA**

Data e Hora: **12/04/2022 20:20:51**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA**

Data e Hora: **12/04/2022 20:20:49**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ANDRE LUIZ CASAL DURAN**

Data e Hora: **12/04/2022 20:38:55**

Assinado com certificado digital

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave b1bc0d04.28d08a01.0e94a06c.2a18bbd5