PGR-005037 97 /2017

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
Secretaria de Relações Institucionais
Assessoria de Articulação Parlamentar

OFÍCIO ASSART/SRI/PGR Nº 217 /2017

Brasília, 11 de dezembro de 2017

A Sua Excelência o Senhor
DEPUTADO COVATTI FILHO
Presidente da Comissão de Finanças e Tributação
Anexo II, Pav. Superior, Ala C, sala 136
Brasília - DF

Assunto: Envio de Nota Técnica

Senhor Deputado,

Tenho a honra de encaminhar, por intermédio de Vossa Excelência, ao conhecimento dos membros dessa Comissão, o Ofício SRI/PGR nº 229/2017, no qual envia a **Nota Técnica nº 8/2017,** da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, acerca do Projeto de Lei nº 3751/2015, que "Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público", que está na pauta da reunião da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, com reunião prevista para o dia 13/12/17, às 10h.

Respeitosamente,

JOSÉ MARTINS ARANTES
Chefe da Assessoria de Articulação Parlamentar

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

OFÍCIO SRI/PGR/ N° 229/2017

Brasília, 6 de dezembro de 2017.

Senhor(a) Deputado(a),

a par de cumprimentá-lo(a), encaminho a Vossa Excelência a anexa **Nota Técnica 4ª CCR nº 8/2017** em que se defende a **rejeição integral** do PL n. 3.751, de 2015, que propõe acréscimos à Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Respeitosamente,

Carlos Alberto Vilhena
Subprocurador-Geral da República
Secretário de Relações Institucionais

Aos (Às) Excelentíssimos(as) Senhores(as)
Deputados(as) Federais da
Comissão de Finanças e Tributação – CFT
Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados
Brasília – DF

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPUBLICA
SECRETARIA GERAL JURÍDICA/PGR

Despacho nº: 1569/2017
Referência: PGR-00398829/2017
Assunto: SOLICITAÇÕES DIVERSAS

Encaminhe-se o expediente à Secretaria de Relações Institucionais.

Brasília, 6 de dezembro de 2017.

ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS
PROCURADOR REGIONAL DA REPUBLICA
SECRETÁRIO-GERAL JURÍDICO

Assinado com login e senha por SECRETÁRIO GERAL JURÍDICO ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS, em 06/12/2017 08:08. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B1CFCCA8.B8E06CE5.B7DC7B63.5453985F

PGR-00398829/2017

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

Ofício n.º 831/2017 - 4ª CCR

Brasília, de outubro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Dr. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS
Secretário da Secretária Geral Jurídica
Nesta

Ref.: Nota Técnica 4ª CCR nº 8/2017 (PGR – 00395410/2017)

Assunto: Acompanhamento do PL nº 3.751/2015 na Câmara dos Deputados

Senhor Secretário,

Cumprimentando Vossa Excelência, envio a Nota Técnica em referência, que trata do Projeto de Lei nº 3.751/2015, apresentado na Câmara dos Deputados com a finalidade de propor acréscimos à Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

No entendimento desta Câmara, o PL em questão, caso aprovado, trará prejuízos inaceitáveis à gestão ambiental brasileira, especialmente à politica de conservação de áreas protegidas sob o SNUC, razão pela qual encareço os préstimos de Vossa Excelência no sentido de promover articulação junto aos senhores deputados federais, pela não aprovação do referido Projeto de Lei, conclamando-os a considerar detidamente as ponderações apresentadas na anexa Nota Técnica

Atenciosamente,

NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO
Subprocurador-Geral da República
Coordenador

Assinado com login e senha por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 11/10/2017 17:12. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 511E571A.81DB0165.78ED12F4.D66B63E9

SAF – Setor de Administração Federal Sul Quadra 4 Conjunto C Bloco B Sala 302 - Fone (61) 3105.6075 - Fax (61) 3105.6105
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - e-mail: 4ccr@mpf.mp.br

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

NOTA TÉCNICA 4ª CCR n.º 8/2017

Nota Técnica sobre o PL nº 3.751/2015, que propõe acréscimos à Lei nº 9.985/200, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Inaceitabilidade da tese de caducidade do ato de criação de UC. Rejeição integral do PL.

1. Introdução

O Projeto de Lei nº 3.751/2015, de autoria do Deputado Federal Toninho Pinheiro (PP/MG) tem o propósito de alterar a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei 9.985/2000) no sentido de determinar a caducidade do ato de criação de Unidade de Conservação quando não ajuizada a ação de desapropriação das propriedades privadas no interior das UCs de domínio público, no prazo de 5 anos. O PL tramita na Câmara dos Deputados, cujo relator na Comissão de Finanças e Tributação é o Deputado Federal Alfredo Kaefer (PSL/PR).

O PL propõe acrescentar à Lei do SNUC os seguintes artigos:

> *Art. 22-B As propriedades privadas existentes em unidade de conservação de domínio público deverão ser desapropriadas mediante justa e prévia indenização em dinheiro.*
>
> *Parágrafo único. O processo de indenização de que trata este artigo deverá ser concluído no prazo de cinco anos da data de criação da unidade de conservação, sob pena de caducidade do ato normativo que criou a unidade.*

SAF – Setor de Administração Federal Sul Quadra 4 Conjunto C Bloco B Sala 302 - Fone (61) 3105.6075 - Fax (61) 3105.6105
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - e-mail: 4ccr@mpf.mp.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

Art. 22-C A criação de uma unidade de conservação de domínio público, quando incluir propriedades privadas, está condicionada à disponibilidade de dotação orçamentária necessária para a completa e efetiva indenização aos proprietários afetados.

2. Análise

A proposta apresentada no PL reproduz a tese de caducidade do ato de criação de Unidade de Conservação, que surgiu a partir da interpretação equivocada do Decreto nº 3.365/1941. Esse Decreto, normativa legal que trata de desapropriações por utilidade pública, estabelece que, mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados e segundo o qual, há determinação para que, após a expedição do decreto declarando a utilidade pública, a desapropriação ocorra no prazo de cinco anos, sob pena de caducidade do respectivo 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.

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, § 1.º, III, da Constituição Federal. A Constituição Federal prevê nesse dispositivo que a criação de UCs constitui medida essencial e imprescindível para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida. Apenas lei poderá promover alterações nessas áreas protegidas, ficando 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.

Já 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 das áreas que menciona, por exemplo, a categoria de Parque Nacional:

Lei nº 9.985/2000:

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

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

O PL 3.751/2015 afronta a Constituição Federal, uma vez que:

i) subordina a efetividade do direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (caracterizado pela indisponibilidade, inalienabilidade, extrapatrimonialidade, dificuldade ou impossibilidade de reparação e essencialidade para todas as formas de vida), ao direito individual e disponível de proprietários de receber indenização;

ii) impõe ponderação de direitos aparentemente colidentes em clara violação ao postulado constitucional da proporcionalidade, visto que elimina por completo a garantia fundamental prevista no art. 225 da CF/88 para privilegiar a manutenção do mencionado direito individual;

iii) da mesma forma, atenta contra o art. 170, incisos III e IV, ao afastar os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, orientadores da ordem econômica;

iv) rompe o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão da Unidade de Conservação, expressamente previsto no art. 225, parágrafo 1°, inciso III da Constituição;

v) inexiste fundamento constitucional a amparar a extinção tácita de área ambientalmente protegida.

O PL confunde os conceitos de criação e de implantação de UC. O ato de criação, em si, nada altera ou afeta o direito de propriedade dos detentores de terras no interior dessas áreas protegidas. Ainda que seja criada Unidade de Conservação, o

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

direito de propriedade somente se perde na fase de sua implementação, após o devido pagamento de indenização.

A omissão estatal na regularização fundiária de propriedades situadas no interior de UCs pode ser atacada pelas vias judiciais adequadas, como ocorre com o ajuizamento de ação de desapropriação indireta pelo proprietário ou com a propositura de medida judicial voltada a obrigar o Estado a destinar os recursos oriundos de compensação ambiental à efetiva regularização fundiária, nos termos do artigo 33, inciso I do Decreto 4.340/2002 e da Instrução Normativa ICMBio nº 02/2009.

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*

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

providências concretas para efetivar a manifestação de vontade objeto da primeira fase. É na primeira fase que surgem as principais distinções entre os doisregimes. 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,*

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

qualquer interpretação neste sentido afronta o art. 225, §1°, 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.

Mesmo que o decreto de desapropriação tenha caducado, tal fato não implica sequer a redução dos limites da UC ou qualquer outra medida de alteração da UC. 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**

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

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

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

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 5° 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-§§ 2° e 5° 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

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

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: (1°) as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela; (2°) 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; (3°) 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; (4°) O artigo 225, parágrafo 1°, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação; (5°) não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação; (6°) a declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação[1].

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, § 5°, III), o que comprova a não submissão dessa política ambiental ao prazo de decadência previsto no Decreto de 1941[2].

[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

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

Finalmente, as Unidades de Conservação desempenham o relevante papel de contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; a proteção de espécies ameaçadas de extinção; a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; a promoção do desenvolvimento sustentável; a proteção das paisagens naturais e das características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; a proteção e recuperação dos recursos hídricos; a valorização econômica e social da biodiversidade; e a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente, sendo esses os objetivos fundamentais do SNUC, previsto no art.4º da Lei 9.985/2000.

Para além das funções das UCs previstas no marco legal do SNUC, é importante ressaltar que as UCs também atuam fortemente no combate ao desmatamento e, consequentemente contribuem para a redução das emissões de gases geradores do aquecimento global. Para isso basta constatar que, enquanto mais de 21% da Cobertura original de floresta na Amazônia já foi desmatada, a extensão florestal desmatada dentro de UC é de apenas 0,05%[3].

Qualquer medida legislativa tendente a reduzir área protegida sob o SNUC promoverá uma alteração importante nos resultados da gestão ambiental brasileira, especialmente nas políticas de conservação da biodiversidade e de controle do desmatamento no país, e, consequentemente, de redução do aquecimento global.

3. Conclusão

Como visto, não se pode falar em caducidade de ato de criação de Unidades de Conservação por falta de desapropriação das propriedades localizadas em seu interior, uma vez que qualquer alteração de UC deve se dar por lei.

O PL 3.751/2015 afronta a Constituição Federal, pois subordina a efetividade do direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao direito individual e disponível de proprietários de receber indenização; impõe

[3]Instituto Socioambiental. Programa Monitoramento de áreas protegidas. Com base nos dados do PRODES/INPE 2015. Dos pouco mais de 15 mil km², cerca de 4,3 mil km² ocorreram em UC de proteção integral e 10,8 mil km² em UC de uso sustentável. Foram excluídas as áreas de Proteção Ambiental. Agosto, 2016.

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

ponderação de direitos aparentemente colidentes em clara violação ao postulado constitucional da proporcionalidade; atenta contra o art. 170, incisos III e IV, ao afastar os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, e rompe o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão da Unidade de Conservação.

A medida proposta pelo PL é flagrantemente desnecessária e inadequada para resolver o problema a que se propõe. 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 (SNUC) e, portanto, o MPF considera grave e irresponsável as pretensões consubstanciadas no PL 3.751/2015, que pretende impor retrocesso inaceitável ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, razão pela qual propugna pela sua rejeição integral.

Brasília, 9 de outubro de 2017

NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO
Subprocurador-Geral da República
Coordenador

Assinado com certificado digital por NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 10/10/2017 18:44. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave B9BC4E80.0BC0F55B.145BB228.CDAA92F8

SAF – Setor de Administrações Federais Sul – Quadra 4 – Conjunto C – Lote 3 Fone (61) 3105.6075 Fax (61) 3105.6105.
70050-900 – Brasília – Distrito Federal - E-mail: 4camara@pgr.mpf.gov.br