

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.245, DE 2019

Altera os limites da Reserva Extrativista
Prainha do Canto Verde, no Município de
Beberibe, no Estado do Ceará.

Autor: Deputado HEITOR FREIRE

Relator: Deputado RODRIGO AGOSTINHO

VOTO EM SEPARADO

(Do Senhor **NEREU CRISPIM**)

O presente Projeto de Lei, de autoria do nobre Deputado Heitor Freire, tem por propósito excluir, dos limites da Reserva Extrativista Marinha Prainha do Canto Verde, localizada no Município de Beberibe, no Estado do Ceará, as áreas localizadas no continente, áreas essas que, segundo informa o autor da proposição, foram indevidamente incluídas dentro do perímetro da unidade de conservação.

O ilustre Deputado Rodrigo Agostinho, escolhido relator da matéria, manifestou-se pela rejeição da proposição. No entendimento do relator, a área terrestre foi incluída por demanda da comunidade e sua manutenção na Reserva Extrativista é necessária para a proteção da área e das condições de vida da comunidade de pescadores beneficiada por sua criação.

Pedimos vênias para discordar do entendimento do ilustre relator. Os fatos a seguir relatados irão demonstrar que a inclusão da área continental não foi originalmente pleiteada pela comunidade local e, o que é mais grave, vem gerando conflitos e prejudicando a vida da maioria das famílias residentes na área. As informações que se seguem foram produzidas

por dois renomados especialistas, o Professor FÁBIO ZECH SYLVESTRE¹ e o Advogado DENYSON RIOS², por solicitação da ASSOCIAÇÃO INDEPENDENTE DA PRAINHA DO CANTO VERDE E ADJACÊNCIAS – AINPCVA.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA RESERVA EXTRATIVISTA DA PRAINHA DO CANTO VERDE.


A Prainha do Canto Verde, em Beberibe, Ceará (localizada a 100 Km de Fortaleza, litoral leste, com acesso pela CE-040) é uma comunidade formada por, aproximadamente, 300 famílias, contando com uma população na ordem de 1.000 (mil) habitantes, onde a principal atividade é a pesca artesanal.

Em virtude da preocupação com os efeitos irreparáveis da pesca predatória que ainda atinge o litoral cearense – prejudicial ao meio ambiente e tem o condão de comprometer a sobrevivência das famílias que integram a Prainha do Canto Verde –, a comunidade de moradores, através da Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde solicitou a Criação da Reserva Extrativista Marinha (a motivação, portanto, foi sempre a proteção e a reserva da parte marítima defronte da comunidade, pois é dela que os nativos tiram seus respectivos sustentos e de suas famílias).

Neste contexto, os moradores subscreveram um extenso “abaixo assinado” (requerimento) à Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos Tradicionais – IBAMA, em que expressaram a concordância/consentimento quanto à criação de uma Reserva Extrativista Marinha, conforme se evidencia da documentação respectiva (doc. anexo). Destaca-se, por oportuno, a redação do aludido documento, o qual delimitava a área que condicionou a manifestação de vontade daqueles moradores (área marinha). Verbis:

¹ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas (Direito Público) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Membro da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Professor da Fundação Escola Superior da Advocacia do Estado do Ceará – FESAC/OAB. Professor da Pós Graduação da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC.

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pós-Graduado em Direito Administrativo pela Faculdade Anhanguera. Advogado. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/CE (2014/2016). Vice-Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/CE (2016/2018). Membro da Comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/CE (2016/2018).



Associação dos Moradores da Prainha do Canto Verde
C.G.C 35.031.977/0001-61
Rua da Praia s/n - Prainha do Canto Verde, 62040-110 Hebeceira/CE
Fones: (088) 413.11.64 - Fax: (088) 413.11.26; e-mail: fcbnaci@bol.com.br

Eu, pescador e/ou morador na Prainha do Canto Verde, abaixo assinado tomei conhecimento das condições para a implantação de uma Reserva Extrativista Marinha delimitada no mar onde eu pesco. Eu concordo, que seja encaminhada ao CNPT – Comitê Nacional para o Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais, junto ao Ministério do Meio Ambiente, solicitação para implantação da Reserva Extrativista Marinha da Prainha do Canto Verde:

NOME COMPLETO	RG	ASSINATURA
ÓISES CORREIA DE LIMA	967.604	Óise Correa de Lima
JOSE SAARES DE LIMA	3062095191529	Jose Saares de Lima
INTELYS FERNANDES CORREIA	3052002035551	Renele Fernandes Correia
ENISA LIMA DA SILVA	001318.283-51	Enilson Lima da Silva
ANGISCA LIMA DA SILVA	843789133-72	Angisca Lima da Silva
ILIO GEBASTÃO DA SILVA	254512027101	Ilionilson Gebastão da Silva

Observa-se, portanto, que, em se tratando de comunidade cujo sustento decorre da pesca (comunidade que tradicionalmente tem sua fonte de renda o fruto do pescado), o que impulsionou a criação da referida Reserva Extrativista (essência do consentimento) era a sua delimitação quanto à área marítima e não terrestre. Inclusive, a Associação de Pesquisa e Preservação de Ecossistemas Aquáticos – AQUASIS, à época, ratificou o pleito da Associação de Moradores (doc. anexo), conforme se depreende de ofício datado de outubro de 2003:

Acreditamos que a implantação da Reserva Extrativista na Prainha do Canto Verde servirá como modelo para outras comunidades e poderá inclusive servir de modelo para o ordenamento da pesca na Zona Costeira do Ceará e ajudar a diminuição do esforço de pesca.

Todas as atividades, além de outras ações desenvolvidas pela Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde, com apoio de vários parceiros têm mostrado que esta comunidade tem tudo para fazer a gestão da Reserva Extrativista Marinha por eles solicitada.

Conforme informado pela Associação Independente dos Moradores da Prainha do Canto Verde e Adjacências – AIMPCV, após obterem as autorizações para a criação da reserva marinha, alguns membros da diretoria da Associação dos Moradores teriam proposto a alteração da motivação original (a criação da reserva marinha) e acrescentaram, ao pleito, a parte continental, muito embora não tenham obtido a subscrição dos demais moradores (nativos) quanto ao pleito de ampliação da área da RESEX. A partir daí, iniciaram-se as desavenças entre os próprios moradores nativos, que começaram a se questionar sobre as vantagens e desvantagens de tornar “afetação de domínio público” (com a necessária desapropriação e limitações de condutas) das propriedades particulares encravadas dentro da referida RESEX.

Foi, então, criada, em 2009, a Associação Independente composta pela maioria da comunidade e que passou a fazer oposição aos critérios envolvidos na criação da RESEX, especialmente ao fato de que deixariam de ser proprietários de seus respectivos imóveis (após, evidentemente, a efetivação desapropriação e indenização de justo e prévio valor) e sofreriam limitações despropositadas, pois a área terrestre não ostentaria qualquer significado ou vocação extrativista.

Questionaram-se os seguintes fatos: (a) desvirtuação original da criação da reserva; (b) a inclusão da parte continental; (c) ter havido somente uma audiência pública, insuficiente para esclarecer todos os nativos das reais implicações legais na criação da reserva; (d) não ter havido um estudo prévio e consistente na vocação continental da área; (e) os órgãos ligados ao assunto terem dado pareceres superficiais sobre a viabilidade econômica da criação da reserva; (f) não estarem definidas as propriedades da União, posto que a demarcação da Linha de Preamar Média – LPM de 1831 da Prainha do Canto Verde não foi efetuada; (g) não haver previsão orçamentária para fazer face às desapropriações que fatalmente teriam de ocorrer na área, entre outros argumentos, como, por exemplo, o Ofício nº 1789/2006 constante do processo nº 02007.003650/2001-61. Textualmente diz o ofício:

Para possibilitar ao Ibama dar prosseguimento ao processo de criação da Resex Extrativista da Prainha do Canto Verde, estamos encaminhando a planta e o memorial descritivo do trabalho realizado, cuja área demarcada foi de 601,7734 hectares. Para Certificação das peças técnicas, estamos providenciando a assinatura e reconhecimento de firmas de todos os confrontantes, no entanto necessitamos de complementação de informações do Ibama quanto ao domínio da área, o que é fundamental para o processo de certificação.

Há, também, no mesmo processo antes mencionado, um parecer do Grupo Técnico de Gestão Ambiental do Ministério de Minas e Energia, sob o título de Análise de Minuta de Decreto, informando algumas impropriedades no processo de criação da RESEX:

Ao incluir as populações de áreas contíguas, a Minuta de Decreto amplia e descaracteriza a população beneficiária, restando dúvida a quem poderá ser beneficiário dos contratos de concessão de direito real de usos previsto no art. 23, da Lei nº 9.985/2000.

A despeito de todos esses questionamentos, mesmo assim, fora assinado o Decreto s/n, de 05 de junho de 2009, o qual criou a RESERVA EXTRATIVISTA PRAINHA DO CANTO VERDE, incluindo as populações das áreas contíguas (art. 2º, do Decreto s/n de 5/6/2009), descaracterizando a população que deveria ser beneficiária de futuros contratos, tornando-os inextinguíveis:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 18 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e no Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, e o que consta do Processo no 02007.003650/2001-61, DECRETA:

Art. 1º Fica criada a Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, no Município de Beberibe, no Estado do Ceará, com uma

área aproximada de vinte e nove mil, setecentos e noventa e quatro hectares e quarenta e quatro ares, com base cartográfica elaborada a partir da folha SB-24-X-A-III, na escala 1:100.000, publicada pelo IBGE e com o seguinte memorial descritivo: [...]

Art. 2º A Reserva Extrativista ora criada tem por objetivo proteger os meios de vida, a cultura e garantir a utilização e a conservação dos recursos naturais renováveis tradicionalmente utilizados pela população extrativista da comunidade da Prainha do Canto Verde, residente na área de abrangência da Reserva e demais populações habitantes de áreas contíguas.

Art. 3º Caberá ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes administrar a Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, adotando as medidas necessárias para sua implantação e controle, nos termos do art. 18 e 23 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

[...]

Art. 4º Ficam declarados de interesse social, para fins de desapropriação, na forma da lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, os imóveis rurais de legítimo domínio privado e suas benfeitorias que vierem a ser identificados na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, para os fins previstos no art. 18 da Lei nº 9.985, de 2000.

No dia 01 de dezembro de 2010, através da Publicação nº 229 no Diário Oficial da União, foi celebrado o *Termo de Concessão de Direito Real de Uso* entre o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), cujo objeto consistia na entrega da área da União na Unidade de Conservação de Uso Sustentável Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde:

RESERVA DA PRAINHA DO CANTO VERDE E MARINHA (1º de dezembro de 2010 - DOU nº 229 – PGS.151 e 161) Espécie: Termo de Concessão de Direito Real do Uso que entre si celebram o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes. Processo MMA/ICMBio: 02070.005139/2010-21. Objeto: entrega da área da União denominada Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, no Estado do Ceará, totalizando 29.220,00 hectares de terreno de marinha e acrescidos e em área marítima, localizados no interior da Unidade de Conservação Federal criada pelo Decreto Federal de 05 de junho de 2009, entregue ao Ministério do Meio Ambiente mediante Termo de Entrega publicado no Diário Oficial da União-DOU de novembro de 2010, Seção 3, página 161, constante do Processo nº 04905.003780/2010-97. Vigência: prazo indeterminado, sendo regulado pelo Diploma Legal que criou a Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde. Signatários: Izabella Teixeira - Ministra de Estado do Meio Ambiente; Rômulo José Fernandes Barreto Mello - Presidente do Instituto Chico Mendes. Data da assinatura: 30 de novembro de 2010.

Espécie: Termo de Entrega que entre si celebram a União, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério do Meio Ambiente. Processo SPU/MP: 04905.003780/2010-97 Objeto: entrega da área

da União (art. 20, VI e VII, CF/88) na Unidade de Conservação de Uso Sustentável Reserva Extrativista de Prainha do Canto Verde, conforme Decreto Federal de 05 de junho de 2009, com 29.220 hectares, localizado em terreno de marinha e acrescidos e em área marítima, no Município de Beberibe, Estado do Ceará, para a administração, uso, conservação, custeio das despesas do imóvel pelo Ministério do Meio Ambiente e encargo de regularização fundiária era favor da(s) comunidade(s) extrativista(s) que ocupa(m) a área tradicionalmente. Fundamento Legal: arts. 18, §§ 1º e 4º e 40, inciso I, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nos arts. 64 e 79, § 3º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, art. 1º da Portaria SPU nº 40, de 18 de março de 2009, na Portaria Interministerial nº 436/MP/MMA, de 2 de dezembro de 2009, no Decreto s/n de 5 de junho de 2009, art. 19 do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001 e art. 13 do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Infere-se que foi definida a área da União pertencente à Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde como 29.220 hectares, localizado em terreno de marinha e acrescidos em área marítima no Município de Beberibe, área, portanto, não correspondente à área terrestre pertencente aos particulares (nativos), pois só fora outorgada ao ICMBio a área marítima e acrescidos.

Logo, a Associação consulente, pelo que foi informado, jamais se opôs que sobre elas se criasse uma RESEX marinha; muito pelo contrário, conforme se evidencia pelo “abaixo assinado” anteriormente citado, sempre apoiou à criação do instituto visando o combate à pesca predatória na região.

De fato, não haveria como a União transferir para o ICMBio terras que não lhe pertencessem, sendo exatamente por isso que a União só poderia transferir as terras de marinha e a parte marítima dentro do mar territorial. Ou seja, a União outorgou a concessão de direito real de uso apenas no que tange à área marítima, mesmo porque a área terrestre pertence a diversos moradores (área de domínio particular) e, portanto, só poderia ser “entregue” pela União à gestão do ICMBio com a prévia e escorreita desapropriação, outorgando-se indenização justa e prévia.

Até a presente data (mais de dez anos após a edição do decreto) não houve qualquer ato de gestão mais concreto na RESEX PRAINHA DO CANTO VERDE, tampouco se promoveu a regularização fundiária através de desapropriação, muito embora venha o “órgão gestor” promovendo frequentes atos que acarretam a limitação e indevida restrição ao direito de propriedade dos moradores daquela comunidade (nativos).

Registra-se, por oportuno, que o ICMBio não incluiu em sua dotação orçamentária qualquer importância para fins de concretização da RESEX, em especial, inexiste previsão no sentido de custear a prévia e justa indenização decorrente das imprescindíveis desapropriações, pois, repita-se, a RESEX é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei³.

³Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de

Em outras palavras, o que se evidencia é a manifesta **inércia e omissão** do Poder Público no tocante à referida RESEX, eis que, apesar do transcurso de mais de uma década, ainda não tornou a parte terrestre de domínio público (conforme determina o art. 18 da Lei nº 9.985/2000), nada obstante venha impor (indevidas) restrições e limitações aos moradores daquela localidade, não só relativamente aos seus direitos de propriedade, mas, também, direitos sociais inerentes ao cidadão (conforme será demonstrado oportunamente).

Assim é que o Projeto de Lei nº 4.245/2019, ao propor a readequação dos limites da Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde, visa empregar correção aos equívocos evidenciados na constituição da referida RESEX (mormente na porção continental), apresentando-se como instrumento idôneo a promover Justiça social sem olvidar da proteção ao meio ambiente equilibrado.

Perceba-se, portanto, que o referido Projeto de Lei nº 4.245/2019 tem por escopo a correção de ilegalidades cometidas anteriormente, de modo a subsidiar a adequação das **diretrizes** ínsitas à RESEX às exigências estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro.

DA ANÁLISE DA VOCAÇÃO EXTRATIVISTA AMBIENTAL A (IN)JUSTIFICAR A CRIAÇÃO DE RESERVA EXTRATIVISTA NA ÁREA TERRESTRE.

A área da Prainha do Canto Verde abrange predominantemente três unidades ambientais distintas: Unidade de Praia, Unidade Dunas e Unidade Lagoas Interdunares, sendo que **as dunas móveis e semi-fixas cobrem mais de 95% do total da área. Não é possível, do ponto de vista ambiental, nem permitido, do ponto de vista legal (Resolução CONAMA nº 303), a implementação de atividades extrativistas sobre essas unidades geoambientais.**

Podemos afirmar, em bases científicas e legal, que não há potencial para extrativismo vegetal, animal nem mineral (por questões legais) na área continental da RESEX da Prainha do Canto Verde.

A área continental da RESEX da Prainha do Canto Verde não apresenta nenhuma vocação ao extrativismo vegetal ou animal. Não há justificativa científica ou cultural para a criação de uma reserva extrativista sobre um campo de dunas móveis e semi-fixas, em uma região onde a atividade econômica principal é essencialmente marítima.

pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

§1o A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

A pesca artesanal marítima representa a maior e mais importante vocação econômica da Prainha do Canto Verde. Essa vocação justifica a criação da parte marítima da RESEX da Prainha do Canto Verde.

É neste mesmo sentido que o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, ao referir-se sobre a Prainha do Canto Verde, **indica como bioma declarado o bioma MARINHO**, muito embora, é bem verdade, **não** exista até a presente data (há mais de 10 (dez) anos) **sequer plano de manejo, descrição de fatores bióticos e regularização fundiária**.

DOS LIMITES DEFINIDOS NO TERMO DE CESSÃO DE USO AO ICMBIO.

A reserva extrativista figura no rol de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, ou seja, aquela categoria de unidade que permite a ocupação do homem com animus de moradia e apropriação dos recursos naturais renováveis. De forma clara e objetiva, a Lei nº 9.985/2000 traz a definição de Reserva Extrativista Ambiental:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

§1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Conforme preconizado na legislação, a reserva extrativista é de domínio público com o uso concedido às populações extrativistas tradicionais, devendo, por lógico, serem **desapropriadas**, nos termos da lei, as áreas particulares incluídas em seus limites. Desta sorte, é outorgado às populações extrativistas ou ao órgão ambiental competente o direito real de uso da área pertencente à União, pois essa, evidentemente, só pode ceder o que lhe pertence (não sendo possível ceder ao ICMBio área pertencente aos particulares sem antes empreender a devida expropriação).

Conceituando a concessão do direito real de uso, cita-se HELY LOPES MEIRELLES:

A concessão do direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social (MEIRELLES, 2008, p. 538).

Na concessão do direito real de uso é outorgado, ao concessionário, o direito baseado na coletividade **e seus fins encontram-se expressamente estabelecidos em lei**. Em 2009, fora editada a Portaria

Interministerial nº 436, de 2 de dezembro de 2009, que prevê o repasse da área de domínio público dentro de unidades de conservação por meio de termo de entrega ao Ministério do Meio Ambiente para que esse, por sua vez, faça a concessão do direito real de uso (CDRU) ao ICMBio. *Verbis*:

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 436, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2009 OS MINISTROS DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Interino, e DO MEIO AMBIENTE, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto nos artigos 18, §§ 1º e 4º, e 40, I, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nos arts. 64 e 79, § 3º, do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, art. 1º da Portaria SPU nº 40, de 18 de março de 2009, Portaria SPU nº 100, de 03 de junho de 2009, Portaria SPU nº 173, de 31 de agosto de 2009, no art. 19 do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, e art. 13 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, resolve:

*Art. 1º O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MP, através da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, efetuará a entrega ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, nos termos do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, **das áreas de domínio da União**, ainda que não incorporadas ao seu patrimônio, **localizadas em Unidades de Conservação Federais de posse e domínio públicos integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC**, conforme Lei nº 9.985, de 2000.*

§ 1º A entrega a que se refere o caput será feita pela Superintendência Estadual do Patrimônio da União ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, com os seguintes encargos, sem prejuízo do estabelecimento de outros:

I - promover a regularização da situação fundiária das Unidades de Conservação localizadas em áreas da União;

II - promover o apoio ao desenvolvimento sustentável das Unidades de Conservação Federais;

III - autorizar a formalização dos contratos de concessão de direito real de uso para benefício das comunidades tradicionais, beneficiárias de Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federais; e

IV - proporcionar os meios e as condições para que os objetivos das unidades de conservação federais, observadas as limitações e finalidades de cada categoria, possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.

§ 2º No caso de Unidades de Conservação que abranjam áreas da União jurisdicionadas à SPU em mais de um Estado, a entrega será feita pelo órgão central desta Secretaria.

§ 3º A entrega poderá ser cancelada a qualquer tempo, constatado o descumprimento dos encargos.

Com base na Portaria nº 436/09, o Ministério do Meio Ambiente firmou com o ICMBio o Termo de Concessão de Direito Real do Uso (Processo MMA/ICMBio: 02070.005139/2010-21), cujo objeto consistiu na “entrega da área da União denominada Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, no Estado do Ceará, totalizando 29.220,00 hectares de **terreno de marinha e**

acrescidos e em área marítima, localizados no interior da Unidade de Conservação Federal criada pelo Decreto Federal de 05 de junho de 2009”.

A área objeto da referida entrega, efetivada em 2010, em favor do ICMBio, correspondeu a **terreno de marinha e acrescidos e em área marítima** (apenas a área de domínio público), restando, portanto, **excluída toda porção continental** que é constituída por área particular (residências de moradores, pousadas, casas de veraneio etc.).

Com efeito, consoante já apontado alhures, a União só pode entregar e firmar o CCDRU daquilo que tem o domínio, que, por não ter havido desapropriação, se limita, no caso da Prainha do Campo Verde, aos os **terrenos de marinha, os acrescidos de marinha e a faixa marítima defronte da comunidade**, notadamente porque a criação de uma RESEX pressupõe o domínio público da União, salvo se houver, previamente, reitere-se, previsão orçamentária para as desapropriações das propriedades ou posses particulares existentes. **Esse foi o motivo pelo qual a União não entregou as terras continentais nem o Ministério do Meio Ambiente - MMA firmou o CCDRU, limitando-se à área marítima.**

O certo é que a área foi reduzida e, em consequência, os atos de gestão, administração, policiamento etc., do ICMBio, têm que ficar adstritos ao que lhe foi concedido pelo CCDRU, sendo importante reiterar que já se passaram mais de 10 (dez) anos e não houve qualquer interesse da União na regularização fundiária envolvendo, por lógico, a porção continental, inexistindo, assim, qualquer processo de desapropriação das áreas particulares pertencentes aos moradores daquela região. Nada obstante, vem a coletividade sofrendo com as restrições e limitações impostas (ilegalmente) pelo ICMBio, ofendendo o direito de propriedade e demais direitos básicos da comunidade.

Evidencia-se, em verdade, que a Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde não saiu do papel! Constata-se a flagrante inércia e desinteresse do Poder Público, pelo menos na área terrestre, de empreender a regularização, de modo que o Projeto de Lei nº 4.245/19, de autoria do Deputado Federal Heitor Freire, mostra-se adequado no que tange à readequação dos limites da área da Prainha do Canto Verde, mormente quanto à exclusão da porção terrestre (a própria União não outorgou a parte continental para o ICMBio), corrigindo as ilegalidades outrora cometidas.

DA INÉRCIA DO PODER PÚBLICO NA CONCRETIZAÇÃO DA RESEX PRAINHA DO CANTO VERDE E OS EFEITOS JURÍDICOS-CONSTITUCIONAIS.

Conforme narrado alhures, a Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde foi criada através do Decreto s/nº de 05 de junho de 2009, o qual declarou como sendo de utilidade pública para efeito de desapropriação por interesse social todas as propriedades inseridas na área declarada, possuindo expressa previsão a respeito da aplicação integral da Lei nº 4.132/62, a qual define os casos e regulamenta a desapropriação por interesse social. Verbis:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 18 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e no Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, e o que consta do Processo no 02007.003650/2001-61,

DECRETA:

[...]

Art. 4o Ficam declarados de interesse social, para fins de desapropriação, **na forma da lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**, os imóveis rurais de legítimo domínio privado e suas benfeitorias que vierem a ser identificados na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, para os fins previstos no art. 18 da Lei nº 9.985, de 2000.

Por seu turno, nos termos do art. 3º da Lei 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**”.

Nesse azo, convém elucidar que qualquer ato de constrição ou restrição ao direito de propriedade dos moradores daquela comunidade só poderia ser empreendido através de prévia e justa indenização, conforme preconizado no art. 18 da Lei n. 9.985/2000, *in verbis*:

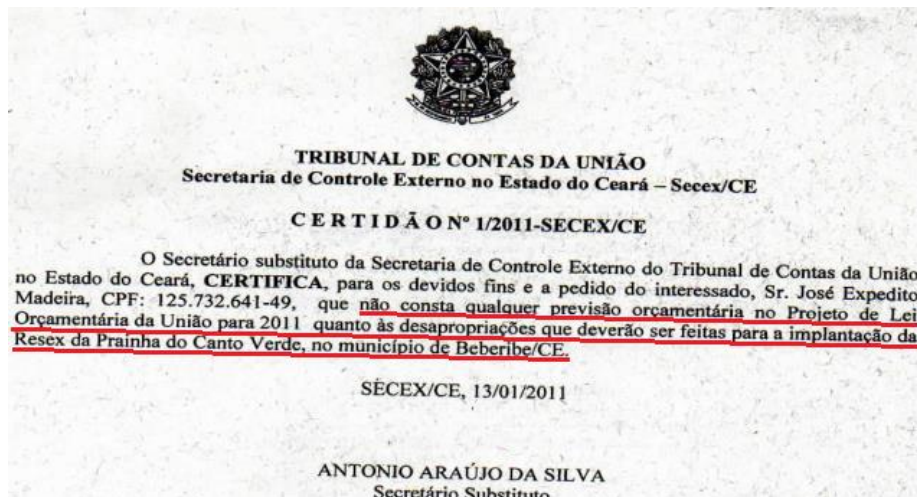
Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

§ 1o A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Entretanto, os atos de desapropriação – os quais, por se tratar de área particular devem ser praticados mediante o pagamento de indenização prévia e justa, como determina o supramencionado dispositivo legal – devem atentar para a variável “tempo”, uma vez que, embora a desapropriação esteja inserida dentro do rol de prerrogativas do Estado, não lhe cabe, depois de decretada a finalidade social, demorar eternamente para efetivá-la, sob pena de vilipendiar os Princípios da Confiança Legítima e da Segurança Jurídica!

Deste modo, outra não pode ser a conclusão senão a de que o Poder Público não teve realmente interesse em promover a regularização fundiária da porção continental correspondente à área particular (afetação da área particular para fins de torná-la área de domínio público, conforme determina a lei), pois há mais de uma década não fora efetivada qualquer ato neste sentido. Inclusive, sequer existe dotação orçamentária para fins de

desapropriação, conforme se extrai da Certidão do Tribunal de Contas da União nº 1/2011 – SECEX/CE:



Deixa-se claro: desde a criação da RESEX Prainha do Canto Verde até a presente data **não existe dotação orçamentária para fins de desapropriação**. Na verdade, sequer a regularização fundiária e levantamento da parte terrestre fora efetivado, não havendo plano de manejo, mas, mesmo assim, de forma ilegal, vem sendo consubstanciada, pelo Poder Público, uma contínua restrição/limitação ao direito de propriedade dos moradores da comunidade, em patente mácula à segurança jurídica.

Não restam dúvidas, portanto, de que o direito da União de efetivar a desapropriação mencionada CADUCOU EM MAIS DE 8 ANOS, de forma mais específica, desde 5 de junho de 2011 (2 anos após a edição do Decreto que criou a RESEX, atribuindo interesse social à região), tornando inviável qualquer afetação de patrimônio particular dos moradores da comunidade.

Dessa forma, percebe-se que, apesar de ser prerrogativa do Estado declarar e realizar a desapropriação caso vislumbre interesse social, não lhe cabe, após decretada a finalidade social, demorar eternamente para efetivá-la, sob pena de onerar demasiadamente o proprietário, que não é indenizado, mas também não pode continuar a utilizar plenamente o imóvel de sua titularidade.

Não se pode olvidar a inequívoca aplicação da *confiança legítima* e da *previsibilidade* que norteiam as relações interpessoais, quando se trata de relações com o Poder Público. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já firmou entendimento no sentido de que, **decorrido o prazo de dois anos a contar da edição do ato expropriatório, não pode mais a Administração Pública realizar a desapropriação**, consoante se depreende dos julgados abaixo, ecoando tal entendimento perante os próprios Tribunais Regionais Federais, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. FALTA DE PROVIDÊNCIAS DE APROVEITAMENTO DO BEM EXPROPRIADO. ART. 3º DA LEI Nº 4.132/62.

*I - Quando se tratar de desapropriação por interesse social, o expropriante detém o **prazo de dois anos, contados da edição do ato expropriatório, para ajuizar a ação desapropriatória, bem como adotar medidas de aproveitamento do bem expropriado, a teor da previsão do art. 3º da Lei no 4.132/62, sob pena de caducidade do decreto expropriatório e da consequente inviabilidade do feito.***

II - Recurso especial improvido.

(RECURSO ESPECIAL No 631.543 - MG (2003/0210210-8); Min. FRANCISCO FALCÃO; data do julgamento: 06/12/2005).

RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO. PUBLICAÇÃO ANTERIOR À VIGÊNCIA DO CPC/2015. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA (ÁREA QUILOMBOLA). CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 3º DA LEI 4.132/1962.

1. O Recurso Especial impugna acórdão publicado na vigência do CPC de 1973, sendo exigidos, pois, os requisitos de admissibilidade na forma prevista naquele código de ritos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme o Enunciado Administrativo 2, aprovado pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça em 9.3.2016. 2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973.

3. No tocante à alegada violação ao art. 3º da Lei 4.132/1962, deduz-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que o expropriante possui o prazo de dois anos, contados da edição do ato expropriatório, para ajuizar a ação desapropriatória, bem como adotar medidas de aproveitamento do bem expropriado, nos termos do art. 3º da Lei 4.132/1962, sob pena de caducidade do decreto expropriatório e da consequente inviabilidade do feito.

4. Recurso Especial não provido.

(REsp 1644976/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2017, DJe 09/10/2017)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMISSÃO DE POSSE. OBJETIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. RESERVA EXTRATIVISTA DO CIRIÁCO. DECADÊNCIA DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DO MÉRITO.

1. A pretensão do IBAMA de ser imitido na posse de imóvel localizado dentro do perímetro da Reserva Extrativista do Ciriaco, oferecendo, inclusive, indenização por benfeitorias, caracteriza, na verdade, ação expropriatória.

2. Sendo a ação ajuizada após mais de dois anos da publicação do Decreto expropriatório, caracterizada está a decadência.

(TRF-1 - AC: 189 MA 2003.37.01.000189-9, Relator: JUIZ TOURINHO NETO, Data de Julgamento: 16/06/2009, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 26/06/2009 e-DJF1 p.97) (grifo nosso).

Corroborando com o exposto, o Supremo Tribunal Federal (STF) também já se manifestou sobre o tema, determinando, em sede do RE nº 101.314, que o Decreto que determina a desapropriação de determinado imóvel caduca em dois anos, caso não sejam adotados os respectivos atos expropriatórios, vejamos:

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. [...] O PRAZO PARA A EFETIVAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL E DE DOIS ANOS, A PARTIR DO DECRETO QUE A AUTORIZA. NÃO ADOTADAS AS PROVIDÊNCIAS PARA AQUELE FIM, CADUCO SE TORNA O DECRETO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 101314, Relator(a): Min. CARLOS MADEIRA, Segunda Turma, julgado em 08/04/1986, DJ 06-06-1986 PP-09933 EMENT VOL-01422-02 PP-00206)

Reitere-se, por oportuno, conforme Certidão nº 1/2011-SECEX/CE, que não consta qualquer previsão orçamentária quanto às desapropriações que deveriam ser feitas para implantação da RESEX DA PRAINHA DO CANTO VERDE, no Município de Beberibe-CE, de sorte que, tendo em vista o transcurso de quase dez 10 (dez) anos desde a edição do Decreto da RESEX – inexplicável desinteresse e inércia do Poder Público na expropriação –, bem como a redação do art. 3º da Lei 4.312/62 e o entendimento uniforme do STF, STJ e demais tribunais sobre o tema, resta inequívoco que **DECAIU** o direito da União de realizar quaisquer atos de desapropriação quanto ao imóvel dos moradores da comunidade Prainha do Canto Verde, haja vista o transcurso de prazo muito superior a dois anos.

Outrossim, ainda que se compreendesse pela não aplicação do art. 3º da Lei 4.312/62 ao caso em liça, o qual estabelece o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para o expropriante proceder com a desapropriação – o que só se cogita para fins de argumentação (já que o decreto que criou a RESEX Prainha do Canto Verde indica expressamente no Decreto S.N. de junho de 2009) –, tem-se que, de acordo com a Lei Geral das Desapropriações, do mesmo modo, a caducidade do decreto que criou a RESEX mostra-se evidenciada, diante das diretrizes do art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41, in litteris:

*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.***

Com efeito, por esse dispositivo legal, o decreto expropriatório teria, da mesma forma, caducado em 05 de junho de 2014, restando impossível à União, com base no Decreto Presidencial datado de 05 de junho de 2009, realizar a desapropriação. Nesse azo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já firmou entendimento, o qual encontrou ressonância em toda a jurisprudência pátria, senão vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. ARBITRAMENTO. INDENIZAÇÃO. SENTENÇA. TRÂNSITO EM JULGADO. PEDIDO.

DESARQUIVAMENTO. AUTOS. EXECUÇÃO. ALEGAÇÃO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. CAUSA IMPEDITIVA. FALTA DE PAGAMENTO. INDENIZAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA. VIOLAÇÃO. NORMA CONSTITUCIONAL. INCOMPETÊNCIA. STJ. OFENSA. PRECEITOS. LINDB. DESCUMPRIMENTO. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. MALVERSAÇÃO. DL 3.365/1941. FALTA. CORRESPONDÊNCIA. REGRA. CADUCIDADE. PRETENSÃO EXPROPRIATÓRIA. SÚMULA 284/STF. DECRETO 20.910/1932. PRESCRIÇÃO. INEXISTÊNCIA. ACÓRDÃO. ELEMENTOS FÁTICOS. INVIABILIDADE. REVOLVIMENTO. SÚMULA 07/STJ. FUNDAMENTO ÚNICO. OCORRÊNCIA. CAUSA IMPEDITIVA. FALTA. IMPUGNAÇÃO. SÚMULA 283/STF.

1. Ao Superior Tribunal de Justiça não compete, pela via do recurso especial, examinar a alegação de negativa de vigência a norma de índole constitucional, in casu o art. 5.º, inciso II, da nossa Lei Fundamental.

2. Não cumpre o requisito do prequestionamento o recurso especial para salvaguardar a higidez de norma de direito federal não examinada pela origem, ainda mais quando inexistente a prévia oposição de embargos declaratórios. Súmulas 282 e 356, do Supremo Tribunal Federal.

3. Esse requisito observa-se, com efeito, com o debate sobre tese jurídica específica, isto é, com a emissão de juízo de valor sobre determinada norma e a sua aplicabilidade ao caso concreto, não bastando a simples afirmação, no acórdão, de que "estão prequestionados todos os dispositivos legais indicados" ou outras fórmulas semelhantes.

4. Caso concreto em que o acórdão impugnado não examinou a aplicabilidade tampouco emitiu juízo de valor sobre arts. 2.º, caput e § 1.º, e 6.º, caput, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

5. A controvérsia foi decidida na origem unicamente em razão da inocorrência de prescrição face a existência de determinada causa impeditiva, ou seja, no sentido de que o credor tinha direito ou ação contra a fazenda pública porque o lapso prescricional sequer havia iniciado.

6. A regra do art. 10, caput, do Decreto-Lei 3.365/1941, contudo, trata da hipótese em que a fazenda pública não implementa, por acordo administrativo ou pela distribuição de medida judicial, a desapropriação, assim por que, ao cabo de cinco anos contados da expedição do decreto expropriatório, perde o direito de desapropriar com base em tal ato.

7. Não há pertinência, portanto, entre o fundamento judicial da inocorrência da prescrição quinquenal por causa impeditiva e a regra legal que disciplina a caducidade. Hipótese da Súmula 284/STF.

8. A verificação da prescrição depende da constatação de elementos fáticos que permitam a aferição dos seus termos inicial e final e, também, do lapso transcorrido entre ambos. Inexistente essa informação, contudo, no acórdão impugnado, o exame da alegação

de violação ao art. 1.º do Decreto Federal 20.910/1932 demandaria o revolvimento probatório o qual, no entanto, é vedado por força da Súmula 07/STJ.

9. Sem embargo disso, ressaíndo que o único fundamento utilizado pela origem foi, como dito, a existência de causa impeditiva do início do curso prescricional, a falta de impugnação a essa motivação reforça a impossibilidade de conhecimento do apelo extremo. Súmula 283/STF.

10. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1148437/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 01/07/2015)

REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. NULIDADE DE CITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO PREVISTO NO ART. 10 DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941. CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. DECADÊNCIA DO DIREITO DO EXPROPRIANTE. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E PROVIDA. 1. - **De acordo com o artigo 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941, 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.** 2. - Para fim de verificação da caducidade do decreto expropriatório considera-se como ajuizada a ação de desapropriação na data em que for efetivada a citação do expropriado. Precedentes do colendo Supremo Tribunal Federal. 3. - **É de se reconhecer a caducidade do decreto expropriatório quando o expropriante deixa de diligenciar e promover a citação válida do expropriado em até 5 (cinco) anos contados da data da publicação do decreto.** 4. - Remessa necessária conhecida e provida para reconhecer a decadência do direito do expropriante à desapropriação. Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Desembargadores que integram a Terceira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, de conformidade com a ata do julgamento e as notas taquigráficas, à unanimidade, conhecer e dar provimento à remessa necessária para reconhecer a decadência do direito do expropriante e, de conseqüente, julgar resolvido o mérito da demanda, com fulcro no artigo 269, inciso IV, do Código de Processo Civil. (TJES, Classe: Remessa Ex-officio, 24010032647, Relator : DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 14/02/2012, Data da Publicação no Diário: 29/02/2012) (TJ-ES - Remessa Ex-officio: 24010032647 ES 24010032647, Relator: DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 14/02/2012, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/02/2012

Note-se, portanto, que a declaração do fenômeno da caducidade – seja pelo prazo de 2 (DOIS) anos ou pelo transcurso de 5 (CINCO) anos – é necessária, para que haja tranquilidade e segurança jurídica, consubstanciada na consolidação de todos os direitos, visto que só assim será possível assegurar a plenitude do direito de propriedade dos moradores da

Prainha do Canto Verde, já que esses estão sendo inexoravelmente tolhidos indevidamente pelo Poder Público.

Neste sentido, cita-se o saudoso Min. TEORI ZAVASCKI (v. MS 32898 AGR/DF):

Além disso, a imposição de restrições ao pleno exercício do direito de propriedade deve preservar a utilidade privada e o poder de disposição enquanto aguarda a definição administrativa quanto à declaração de interesse social para fins de reforma agrária.

Entender diversamente é o mesmo que permitir que o cidadão fique ad aeternum com “espada de Dâmocles” sobre si, aguardando a solução de questão administrativa, a qual repercute negativamente em sua esfera de propriedade, seja pela desvalorização de mercado do imóvel, seja pela fuga de interessados em negociar bem pendente de apreciação pelo poder público de drástica intervenção estatal.

Como dito acima, o arcabouço normativo estipula apenas prazos de caducidade do decreto desapropriatório, a depender de cada espécie, tal como previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3365/41 (desapropriação por utilidade pública), no art. 3º da Lei 4132/62 (desapropriação por interesse social) ou no art. 3º da LC 76/93 (desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária), a saber, respectivamente:

Por pertinência, cita-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em casos análogos:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO DO ICMBIO SUBMETIDO AO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA POR COLÔNIA DE PESCADORES. DECRETO DE CRIAÇÃO DE PARQUE NACIONAL. CADUCIDADE DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA PARA FINS DE DESAPROPRIAÇÃO. SUCESSÃO PROCESSUAL DO IBAMA PELO ICMBIO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.

1. O presente recurso decorre de ação civil pública ajuizada pela Colônia de Pescadores Profissionais de Mundo Novo em face do IBAMA e da União, objetivando o reconhecimento da caducidade e nulidade do Decreto s/nº, de 30.9.1997, que criou o Parque Nacional de Ilha Grande.

2. O Tribunal de origem, além de rejeitar a sucessão processual do IBAMA pelo ICMBio, reconheceu a caducidade da declaração de utilidade pública, para fins expropriatórios, dos imóveis que ainda se acham titulados em favor de particulares.

3. No que importa à sucessão processual, o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência desta Corte no sentido que não existe dispositivo determinando a substituição ou a exclusão do IBAMA das lides em andamento em que este venha legitimamente atuando nos autos. 4. Não houve prequestionamento dos arts. 5º da LINDB, e 2º, 22, § 7º, da Lei 9.985/2000, por isso o recurso não pode ser conhecido no ponto

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AgRg no REsp 1434520/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2018, DJe 14/05/2018)

PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 40 DA LEI 9.605/98. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. DECRETO FEDERAL EDITADO EM 1972. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA NUNCA CONSUMADA. CADUCIDADE DO DECRETO ORIGINAL. PERMANÊNCIA DA ÁREA SOB PROPRIEDADE DO PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE DE SE LIMITAR O DIREITO DE PROPRIEDADE CONFERIDO CONSTITUCIONALMENTE. TIPICIDADE AFASTADA QUANTO AO DELITO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Discute-se se o dano causado ao Parque Nacional da Serra da Canastra - Unidade de Conservação Federal (UCF) instituída pelo Decreto 70.355, de 3/4/72 -, narrado na peça acusatória, configura o delito descrito no art. 40 da Lei n. 9.605/98, com competência da Justiça Federal, mesmo em se tratando de propriedade privada, pois não efetivada a desapropriação pelo Poder Público.

2. Firmou este Tribunal compreensão de que, por se tratar de área de preservação permanente de domínio da União, embora em propriedade privada, seria considerado de interesse do ente federal, nos termos do que dispõe o art. 20, III, da CF/88.

3. Na hipótese, no entanto, o Decreto Federal foi editado em 1972 e a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular, **ASSIM COMO DIVERSAS OUTRAS NO PAÍS QUE, "CRIADAS NO PAPEL", ACABAM NÃO SE TRANSFORMANDO EM REALIDADE CONCRETA.**

4. O art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21/6/41, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, estabelece que referida expropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, **contados da data da expedição do decreto e findos os quais este caducará.**

5. Da peça acusatória consta que os acusados teriam suprimido vegetação nativa para plantio de capim napier em área de preservação permanente (margens de curso d'água afluente do ribeirão Babilônia), bem como construíram um poço, no interior da cognominada "Fazenda Vale Formoso", Delfinópolis/MG, causando dano direto ao Parque Nacional da Serra da Canastra (unidade de conservação de proteção integral).

6. Ocorre que a constatação da referida supressão, a qual teria dado causa aos danos indicados, deu-se apenas em julho de 2008, quando já operada a caducidade do Decreto original (e não se tem nos autos qualquer notícia de sua reedição).

7. **Superada a caducidade do Decreto Federal há tempos, não há como limitar-se o direito de propriedade conferido constitucionalmente, sob pena de se atentar contra referida garantia constitucional, bem como contra o direito à justa indenização, previstos nos incisos XXII e XXIV do art. 5º da CF.**

8. Tipicidade do fato afastada no que se refere ao delito de competência da Justiça Federal (art. 40 da Lei n. 9.605/98).

9. Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 611.366/MG, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 12/09/2017, DJe 19/09/2017)

Portanto, seja pelo decurso do prazo de 02 (dois) ou 05 (cinco) anos, o que se evidencia, sem sombra de dúvidas, é que o decreto de criação da Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde perdeu a eficácia (pelo menos em relação à área privada terrestre) há anos, visto que resta evidente a DECADÊNCIA do decreto presidencial que declarou de interesse social a desapropriação dos imóveis particulares na área terrestre, pelo que não há mais que se falar em direito da União e/ou ICMBio de realizar quaisquer atos expropriatórios, muito menos restrição aos direitos de propriedade dos moradores da comunidade.

Sob tal espectro, o que se verifica claramente é que o Projeto de Lei nº 4.245/19, de autoria do Deputado Federal Heitor Freire, mostra-se adequado no que tange à readequação dos limites da área da Prainha do Canto Verde, mormente quanto à exclusão da porção terrestre (em virtude da caducidade do decreto expropriatório e inércia do Poder Público que há mais de 10 anos não imprime qualquer medida de afetação e concretude na parte terrestre), corrigindo as ilegalidades outrora consubstanciadas.

DO CONFLITO SOCIAL INSTAURADO PELA MANUTENÇÃO DA ÁREA TERRESTRE: NATIVOS PESCADORES QUE ESTÃO COM DIREITOS BÁSICOS VILIPENDIADOS.

A manutenção da porção continental na Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde, conforme delineado acima (pelos diversos fundamentos anteriormente enfrentados), não se mostra razoável, tampouco legítima à luz da ordem jurídica brasileira, o que, por si só, justificaria a readequação dos limites da referida unidade de conservação, para restringi-la apenas à área marítima e acrescidos de marinha, como indicado no Termo de Cessão de Direito Real de Uso.

Todavia, não se pode desprezar o acentuado conflito social instaurado, desde a edição do Decreto S.N. de 2009 (que criou a RESEX Prainha do Canto Verde), não pela constituição da referida unidade de conservação (mesmo porque os moradores consentiram com a sua criação em área marinha “delimitada no mar onde pesco”), mas, sim, pela inclusão da porção continental (área que não é dotada de qualquer vocação extrativista e não correspondia com o anseio da maioria da comunidade).

Em virtude da inércia do Poder Público – durante esses mais de 10 anos sem a implementação de qualquer mecanismo que venha a promover a regularização fundiária e a consequente edição de plano de manejo (até hoje inexistente) –, houvera o acirramento entre associações de moradores, que só convergem quanto à manutenção da área marítima (área originária que contou com o apoio de todos os moradores).

Inclusive, os moradores da Comunidade da Prainha do Canto Verde vêm sofrendo intervenções em seus direitos de propriedade pelo órgão gestor da RESEX, mormente pelo ICMBio, sem a observância aos preceitos

normativos aplicáveis à espécie, precisamente o art. 18 da Lei n. 9.985/2000 e o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, pois, sem que tenha ocorrido qualquer prévia e justa indenização e sem a efetivação de qualquer ato de desapropriação, vem experimentando ofensa às liberdades pessoais quanto às respectivas propriedades (os nativos e demais moradores não conseguem entender como o ICMBio vem restringindo as liberdades daquele povoado, em área particular não objeto de cessão pela União, sem a observância aos preceitos constitucionais).

Ademais, o conflito se intensificou ao ponto de **comprometer direitos básicos daqueles moradores**, como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica e água potável e a garantia da proteção ao direito de moradia, necessitando a intervenção do Ministério Público Federal (v. Ação Civil Pública nº 0800070-56.2017.4.05.8101), conforme foi relatado pela Associação Independente dos Moradores da Prainha do Canto Verde e Adjacências – AIMPCVA.

Apesar da preocupação com os conflitos sociais, bem como com a garantia indeclinável de direitos e garantias fundamentais e sociais previstos na Constituição de 1988, dentre eles o direito a moradia e propriedade, bem como a garantia básica de fornecimento de energia elétrica e água, entende-se que foge do escopo da presente nota técnica o detalhamento dos conflitos existentes na localidade.

Portanto, o Projeto de Lei nº 4.245/19, de autoria do Deputado Federal Heitor Freire, mostra-se adequado no que tange a readequação dos limites da área da Prainha do Canto Verde, mormente quanto à exclusão da porção continental, pois se trata de medida de Justiça social tendente a pacificar o conflito existente na comunidade, já que a RESEX na área Marítima conta com aprovação integral dos moradores da região, e, portanto, mostra-se como ponto convergente entre as associações de moradores.

ANÁLISE DO PL Nº 4.245/19 E AS CONSEQUÊNCIAS À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO.

Por fim, necessária se faz a análise do PL nº 4.245/19 e das consequências à proteção ao meio ambiente equilibrado, em especial, enfrentar a seguinte indagação: *“a readequação dos limites referentes à área da Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde proposta no PL nº 4.245/19 (excluindo a porção terrestre) tem o condão de acarretar danos ao meio ambiente equilibrado?”*.

Conforme já afirmado, a porção continental da RESEX da Prainha do Canto Verde não apresenta nenhuma vocação extrativista vegetal ou animal. Em verdade, após a caracterização científica das unidades geoambientais da referida região (*unidade praia, unidade dunas e unidade de lagoas interdunares*), percebe-se que a **área terrestre, em sua ampla maioria, é caracterizada como sendo área de preservação permanente (APP)**, sendo, portanto, **incompatível com a ideia de extrativismo** (aliás, pelas peculiaridades da área, sequer existe vocação extrativista).

Cumprido destacar que, independentemente da existência da Reserva Extrativista em área *terrestre*, a proteção conferida às referidas

unidades geoambientais (tutela ao meio ambiente) decorre da legislação vigente, em especial, cita-se a Resolução CONAMA nº 303, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, trazendo, de forma pioneira, as dunas móveis enquanto Área de Preservação Permanente.

Convém citar o introito presente na Resolução CONAMA nº 341/2003, que reforça a proteção dos corpos dunares como sendo área de proteção permanente, de modo que, *independentemente* da criação de uma reserva extrativista, já lhe são outorgadas proteções legais. Veja-se:

Considerando a função fundamental das dunas na dinâmica da zona costeira, no controle dos processos erosivos e na formação e recarga de aquíferos; (considerando acrescentado pela Resolução nº 341/03);

Considerando a excepcional beleza cênica e paisagística das dunas, e a importância da manutenção dos seus atributos para o turismo sustentável; (considerando acrescentado pela Resolução nº 341/2003);

Art. 1º Constitui objeto da presente Resolução o estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente. X - duna: unidade geomorfológica de constituição predominante arenosa, com aparência de cômodo ou colina, produzida pela ação dos ventos, situada no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta, ou não, por vegetação;

Art. 3º “Constitui Área de Preservação Permanente a área situada: [...] XI - em duna”.

2006: Cita-se, ainda, a Lei Estadual nº 13.796, de 30 de junho de

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual do Gerenciamento Costeiro abrangendo o conjunto de definições, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e atividades voltados a condicionar a ação governamental e a sociedade quanto à utilização sustentável dos recursos ambientais da zona costeira do Estado do Ceará.

VI - DUNAS MÓVEIS: unidades geomorfológicas de constituição predominantemente arenosa, com aparência de cômodo ou colina, produzidas pela ação dos ventos, situadas no litoral ou no interior do continente sem cobertura vegetal;

VII - DUNAS FIXAS: unidades geomorfológicas de constituição predominantemente arenosa, com aparência de cômodo ou colina, produzidas pela ação dos ventos, situadas no litoral ou no interior do continente recoberta por vegetação;

Destarte, a própria Lei nº 12.651/2012, ao trazer as características de Área de Preservação Permanente (APP), mormente em seu art. 3º, inc. II, acaba por acolher as dunas como Área de Preservação Permanente:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a

biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Neste sentido, sendo as áreas de dunas móveis áreas de preservação permanente, essa unidade geoambiental encontra-se legalmente protegida, eis que, como cediço, o regime de proteção das APP's é demasiadamente rigoroso. Esse também é o entendimento dos Tribunais pátrios:

CONSTRUÇÃO EM TERRENO DE MARINHA, SOBRE DUNAS E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO DA OBRA. NECESSIDADE. GARANTIA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. 1. Área de Preservação Permanente é área protegida nos termos dos artigos 2º e 3º da Lei 4.771 /65, do então vigente Código Florestal , coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas (art. 1º, § 2º, inc. II). 2. Constatada a abusividade na exploração irregular do terreno de marinha, mediante a construção de edificação e benfeitorias em dunas, área de preservação permanente, ao arrepio da lei e da Constituição Federal , em prejuízo ao meio ambiente e, por consequência, ao direito da coletividade, deve ser promovida a demolição da obra, sendo que o custo, inclusive da retirada e disposição dos entulhos, deverá correr às expensas dos demandados. 3. Não obstante a existência de "autorizações" administrativas concedidas para o funcionamento da atividade comercial, nenhuma têm natureza de licença ambiental ou cancelam a intervenção/edificação em dunas, terreno de marinha e praia marinha. 4. Quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração, causa dano ecológico in re ipsa, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica. Precedentes. 5. A pretensão à reparação de danos causados ao meio ambiente, por estar vinculada a um direito fundamental da coletividade (transindividual), é imprescritível. 6. A eventual existência de outros empreendimentos no local não elide o dever de os réus preservarem o meio ambiente, nem impede a ação protetiva dos entes legitimados e a aplicação das medidas necessárias à reparação dos danos ambientais causados. (TRF-4 - APELAÇÃO CIVEL AC 50015084120114047216 SC 5001508-41.2011.404.7216 (TRF-4)

PROCESSUAL CIVIL. ÁREA NON AEDIFICANDI. PRAIA DO SANTINHO. DUNAS DOS INGLESES. DANO ECOLÓGICO. DISPENSA DE PROVA TÉCNICA DA LESIVIDADE DA CONDUTA. 1. Induvidosa a prescrição do legislador, no que se refere à posição intangível e ao caráter non aedificandi da Área de Preservação Permanente - APP, nela interditando ocupação ou construção, com pouquíssimas exceções (casos de utilidade pública e interesse social), submetidas a licenciamento administrativo. 2. Precedente em situação análoga e da mesma região costeira: "o Código Florestal qualifica como área de preservação permanente (APP) não o acidente topográfico em si, mas a vegetação de restinga que lá se faz presente" (REsp 1.462.208/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6.4.2015). 3. Necessidade de restauração da

área degradada. Precedentes: AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12.3.2014, REsp 1394025/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18.10.2013, AgRg no AREsp 327.687/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 26/08/2013), REsp 1307938/GO, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 16.9.2014, EDcl no Ag 1.224.056/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 6.8.2010), AgRg no REsp 1.206.484/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.3.2011, REsp 1.175.907/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 25.9.2014. 4. Recurso Especial provido.(REsp 1344525/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2015, DJe 10/11/2015)

Logo, a redução dos limites da área correspondente à Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde (exclusão da porção continental) não tem o condão de acarretar quaisquer danos ao meio ambiente equilibrado, nem mesmo retirar-lhe proteção; muito pelo contrário, pois, repita-se, a referida área já conta com a proteção decorrente da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Estadual nº 13.796/2006 (Política Estadual do Gerenciamento Costeiro).

CONCLUSÃO.

Após realizar uma breve análise jurídica sobre os fatos que foram apresentados pela ASSOCIAÇÃO INDEPENDENTE DA PRAINHA DO CANTO VERDE E ADJACENCIAS – AIMPCVA, cotejando-os com o teor do Projeto de Lei nº 4.245/19, chega-se à conclusão que o referido projeto de lei converge com os preceitos constitucionais vigentes, representando, em verdade, adequada e necessária medida legislativa, o que se afirma com alento nas seguintes constatações:

- a. A readequação dos limites da área da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde (excluindo a porção continental), mantendo a área marítima e acrescidos de marinha, visa corrigir o sentido e alcance da referida unidade de conservação, a qual fora idealizada com sua delimitação, pela própria comunidade, na parte marinha (“*no mar onde pesco*”), reforçando a ideia de que a cultura extrativista da região é, sem dúvidas, a pesqueira (não havendo vocação extrativista terrestre), além de que, através dos estudos técnicos realizados (doc. anexo), bem como pelo próprio relatório parametrizado elaborado pelo ICMBio (vide CNUC), o bioma declarado é apenas o marinho, de modo que não se justifica a manutenção da porção terrestre;
- b. Apesar de sua criação em 2009 (através do Decreto S.N. de junho de 2009), evidencia-se a manifesta inércia e omissão do Poder Público (desinteresse, na verdade) no tocante à RESEX PRAINHA DO CANTO VERDE, eis que, apesar do transcurso de mais de uma década, ainda não tornou a parte terrestre de domínio público (conforme determina o art. 18 da Lei nº 9.985/2000), tampouco elaborou Plano de Manejo,

nada obstante venha impor (indevidas) restrições e limitações aos moradores daquela localidade, não só relativamente aos seus direitos de propriedade, mas, também, a direitos sociais inerentes ao cidadão;

- c. De acordo com o Termo de Cessão de Direito Real de Uso (Processo MMA/ICMBio: 02070.005139/2010-21), a União apenas outorgou ao ICMBio a parte marítima e acrescidos de marinha, de modo que, na prática, a gestão da referida RESEX não pode usurpar outras áreas que não sejam de domínio público, sendo impensável a afetação, ao arrepio da Constituição Federal e do art. 18 da Lei nº 9.985/2000, dos imóveis terrestres correspondente à área privada;
- d. O decreto de criação da Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde perdeu a eficácia (pelo menos em relação à área privada terrestre) há anos, visto que resta evidente a DECADÊNCIA do decreto presidencial que declarou de interesse social a desapropriação dos imóveis particulares na área terrestre, pelo que não há mais que se falar em direito da União e/ou ICMBio de realizar quaisquer atos expropriatórios, muito menos restrição aos direitos de propriedade dos moradores da comunidade;
- e. A redução dos limites da área correspondente da Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde com a exclusão da porção continental não tem o condão de acarretar quaisquer danos ao meio ambiente equilibrado (ou mesmo retirar-lhe proteção); muito pelo contrário, pois a referida área já conta com a proteção decorrente da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Estadual nº 13.796 de 30 de junho de 2006 (Política Estadual do Gerenciamento Costeiro).

Sob tais fundamentos, verifica-se que o Projeto de Lei nº 4.245/19, de autoria do Deputado Federal Heitor Freire, mostra-se adequado no que tange à readequação dos limites da área da RESEX da Prainha do Canto Verde, mormente quanto à exclusão da porção terrestre (em virtude da caducidade do decreto expropriatório e inércia do Poder Público, que, há mais de 10 anos, não imprime qualquer medida de afetação e concretude na parte terrestre), corrigindo as ilegalidades outrora consubstanciadas.

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.245, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado Federal **NEREU CRISPIM** PSL/RS