



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

VOTO EM SEPARADO

Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público.

Autor: Deputado Pinheirinho

Relator: Deputado Rodrigo Agostinho

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do ilustre Deputado Pinheirinho, cujo objetivo é alterar a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC) para prever indenização justa e prévia, em dinheiro, no caso de desapropriação para criação de unidade de conservação.

O PL estabelece que deve haver dotação orçamentária necessária e completa que garanta a indenização de áreas privadas afetadas. Além disso, prevê que o processo de indenização seja concluído em um prazo de cinco anos e em caso de não cumprimento do prazo, o ato de criação da unidade caducará.

Segundo o autor, o maior problema para a efetiva implantação das unidades de conservação é a demora ou ausência de indenização das áreas privadas atingidas. Alega ainda que isso acarreta em problemas sociais e econômicos para os atingidos uma vez que os proprietários são impedidos de manterem as suas atividades econômicas a que têm direito e das quais dependem para sua sobrevivência.

Encontram-se apensados os Projetos nº 3.903/2019, do Dep.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>



* C D 2 1 3 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

Coronel Tadeu (PSL/SP) e nº 717/2021, do Dep. Nelson Barbudo (PSL/MT). O PL nº 3.903/2019 acresce dispositivo à Lei nº 9.985/2000 para estabelecer que as restrições sobre uso e gozo das áreas privadas dentro de unidades de conservação só poderão ocorrer após a justa indenização em dinheiro. Já o PL nº 717/2021 prevê mesmo texto do projeto principal acrescido de dispositivo que estabelece prazo de cinco anos para a elaboração do plano de manejo da unidade de conservação. Caso o prazo não seja cumprido, a unidade deverá seguir o que consta das Leis nº 9.985/2000 e nº 12.651/2012 (Código Florestal).

A proposição em tela foi distribuída para análise e parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, da Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, para análise de mérito e nos termos do artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sob regime de tramitação ordinária, sujeita à apreciação conclusiva das Comissões.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o Relatório.

II – VOTO

Nos termos da alínea “a”, do inciso XIII, do art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão pronunciar-se sobre a política nacional do meio ambiente.

A ideia do projeto encontra respaldo no Superior Tribunal de Justiça que entende que decorrido o prazo de cinco anos sem que se tenha efetivado o ato expropriatório ou praticado qualquer esbulho possessório,



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>



* C D 2 1 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

resulta inequivocamente caduco o ato declaratório de utilidade pública por força do artigo 10, do Decreto-Lei 3.365/41 (STJ EREsp 191.656).

Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas também, o que tenha sobre ele direito real limitado bem como direito de posse (STF RE 70.338). Assim, o possuidor, titular de promessa de compra e venda relativa a imóvel desapropriado, tem direito ao levantamento da indenização pelo desaparecimento de sua posse (STJ REsp 29.066).

O valor da indenização é alcançado a partir da realização de uma perícia técnica, que deverá avaliar o imóvel, bem como o seu potencial de exploração econômica, a fim de que o montante a ser pago não acarrete prejuízo financeiro à parte expropriada (STJ REsp 1.298.315).

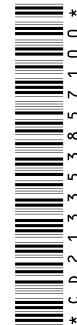
O valor da indenização corresponderá ao que for apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento (artigo 12, parágrafo 2º, LC 76/93), e deve refletir o valor atual de mercado do imóvel expropriado (STJ REsp 1.098.421), sendo irrelevantes: a) a data em que ocorreu a imissão na posse; b) a data em que se deu a vistoria do expropriante (STJ REsp 1.035.057); e c) direitos de terceiro contra o expropriado (STJ AgR-REsp 1.178.584).

Outrossim, em 2016 o **Tribunal Regional Federal da 4º Região (TRF-4) reconheceu o direito de uma empresa proprietária de terras desapropriadas para criação do Parque Nacional das Araucárias a receber a indenização correspondente de forma imediata e não por títulos precatórios.** O Desembargador Federal Fernando Quadros decidiu que os proprietários devem ser indenizados para que o Poder Público assuma a conservação da área e que o pagamento seja por meio de recursos provenientes da compensação ambiental.

O próprio ICMBio reconhece como gargalo a falta de recurso para



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>



* C D 2 1 3 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

indenização nos casos de desapropriação de terras para criação de Unidades de Conservação:

"Um dos principais problemas para a continuidade do trabalho de consolidação territorial das unidades de conservação é a ausência de recursos suficientes para se fazer a desapropriação das terras e indenização de benfeitorias.

O ICMBio tem procurado opções para financiar as ações de regularização fundiária das UCs, dentre as quais a compensação de reserva legal, prevista no artigo 66, da Lei nº 12.651/2012, cuja implementação possibilita a plena utilização deste mecanismo em favor da UCs.

Além disso, o ICMBio trabalha na alteração do Decreto nº 6.514/2008 para viabilizar a conversão de multas aplicadas pelos órgãos ambientais na destinação de recursos para desapropriações e, ainda, na proposição de uma lei que possibilite a dação em pagamento de dívidas tributárias e não tributárias de imóveis inseridos em unidades de conservação federais (chamada dação em pagamento).

Frisa-se que a criação de uma unidade de conservação advém de estudos realizados pelo ICMBio, ou seja, é uma atividade planejada onde é possível se prever os custos decorrentes dela. Além disso, já existe uma ação específica no orçamento federal, desde 2013, que prevê, dentre outras coisas, o pagamento de indenização por desapropriação.

Consta na descrição da Ação:

"... Aumento da representatividade e conectividade dos biomas protegidos em UCs, aprimorando procedimentos



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>



* C D 2 1 3 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

de criação de UCs. Promoção de instrumentos de gestão às UCs. Monitoramento da efetividade da gestão das UC's. Organização e divulgação de informações. Pagamento das indenizações de propriedades ou posses. Levantamento fundiário, vistoria e avaliação de imóveis rurais. Demarcação e sinalização do perímetro das UC's. Desapropriação de imóveis ou da indenização de benfeitorias sob regime de posses de boa fé, por via administrativa ou judiciais, ultimando com a transferência das terras privadas ou posses ao ICMBio. Compensação de reserva legal....”

Ainda, o Ministério Público Federal reconhece que a atividade na propriedade desapropriada até que seja efetivada a indenização, mesmo que incompatível com a instituição da Unidade de Conservação, deve ser mantida:

“Ocorre que, como é cediço, uma interpretação calcada na proporcionalidade não pode ser confundida com o recurso ao casuísmo e que, para uma atuação ministerial eficaz, é necessária a adoção de critérios que auxiliem na ponderação dos interesses conflitantes e na definição das hipóteses nas quais atividades incompatíveis com a instituição da Unidade de Conservação poderão ser mantidas enquanto não realizada a regularização fundiária e a indenização dos proprietários/possuidores.

Em linhas gerais, hauridas da experiência no trato de tais questões, é possível identificar a extensão dos danos ambientais causados pela atividade (impacto sobre o meio ambiente) e o seu caráter de subsistência (impacto sobre o indivíduo) como fatores que, presentes conjuntamente





Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

em um dado caso concreto, poderão determinar a opção pela manutenção da atividade.”¹

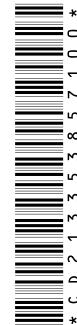
Constitucionalmente, a prévia e justa indenização em caso de desapropriação já é prevista para certos casos. Ocorre que a Lei nº 9985/2000 que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação não fez essa previsão deixando a qualquer sorte o proprietário que tiver a sua propriedade dentro de uma área que torne uma unidade de conservação e é a intenção do PL 2.001/19 preencher esta lacuna.

Isso se torna mais grave ao passo que uma Unidade de Conservação pode ser criada a partir de um Decreto presidencial, da noite para o dia, mudando por completo a vida de diversas pessoas, sem o devido debate ou estudo, muitas vezes apenas como ferramenta para medidas populistas de governo.

A Constituição Federal resguarda como direito, dentre outros, o direito à propriedade e que em caso de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, o proprietário seja indenizado de maneira prévia e justa. Ocorre que existe a defesa de que as unidades de conservação fazem parte do direito difuso e do direito ao meio ambiente equilibrado, que sobreporiam a todos os outros.

Neste caso em especial, a compatibilização entre os regimes públicos e privados não é simples. Tentar evitar os excessos entre a criação da Unidade de Conservação, principalmente as de uso restrito, e o direito à propriedade é o desafio dado à Lei 9985/2000. Destarte, o PL em tela vem colaborar para que se estabeleça um contrapeso nesta balança, dando uma maior garantia ao proprietário de que receberá a indenização pela área perdida e chamando a atenção ao governo para que se prepare para a criação de uma

¹ Fonte: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR4/dados-da-atuacao/documentos/roteiros-da-4a-CCR/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf>



* C D 2 1 3 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

UC.

Para corroborar esta tese, o próprio STF já se manifestou neste sentido, conforme segue:

“É que a implantação do Parque Nacional Mapiguari – assim como a de toda unidade de proteção integral – não se consuma com o simples decreto de criação, e, muito menos, a desapropriação, com a só declaração de utilidade pública das áreas privadas contidas no perímetro. Não custa, aliás, advertir que a criação dessas unidades pode significar tão-só limitações administrativas que não impliquem transferência de domínio, nos casos em que não haja esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade. E, como essa poderá ser a hipótese, não há falar em previsão orçamentária para expropriação ainda não efetivada.” (Ministro Cézar Peluso)

Contudo, merece ser afirmado que, infelizmente, tem sido prática muito comum que entes públicos decretarem a criação de parques – nas três esferas de Poder – e não implementem as medidas necessárias para a real constituição da unidade de conservação, muito embora desenvolvam atividades administrativas como se, de fato, as áreas tivessem sido desapropriadas e o domínio privado houvesse sido transferido para o público. Assim, são estabelecidas proibições para as atividades particulares que ultrapassam os limites estabelecidos pelo artigo 22-A da Lei do SNUC, praticando um “desapossamento branco” dos proprietários. A medida é, certamente, ilegal e se caracteriza como abuso de poder ou de autoridade, conforme o caso.

Conclui-se, portanto, que o proposto pelo Projeto de Lei nº 2.001/2019 apenas pretende inserir na Lei o que já é o entendimento tanto



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>



* C D 2 1 3 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

do Ministério Público quanto da Justiça Federal. Outrossim, é oportuno salientar que muitas das propriedades desapropriadas são, além do sustento, a moradia das pessoas e a não indenização prévia e justa as coloca em situação marginal, de abandono, sem qualquer perspectiva.

Por todas as razões aqui elencadas, meu voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.001, de 2019, e dos apensados, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de julho de 2021.

Deputado **JOSÉ MEDEIROS**

Podemos/MT



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>



* C D 2 1 3 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.001, DE 2019

Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescentem-se à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, os seguintes arts. 22-B e 22-C:

“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.

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.”

Art. 2º Acrescenta-se à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, o art. 57-B:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>

* C D 2 1 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *



Câmara dos Deputados

Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

"Art. 57-B. Nos casos em que for necessária a desapropriação da propriedade particular localizada no interior de Unidades de Conservação, as restrições de uso e gozo somente incidirão após a justa indenização em dinheiro, ou após a realização de acordo entre o proprietário e o Estado que preveja outra forma indenizatória."

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de 2021.

Deputado **JOSÉ MEDEIROS**

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213353857100>



* C D 2 1 3 3 5 3 8 5 7 1 0 0 *