

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is a prominent landmark with its distinctive two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The image is overlaid with a semi-transparent, circular graphic element in the lower right quadrant. The overall color scheme is a muted, brownish-gold.

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 01 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2016

ISSN 2595-5667

Rio de Janeiro

2016

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho.

Avaliadores desta Edição:

- | | |
|---|---------------------------------------|
| Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu | Sr. Eduardo Manuel Val, UFF. |
| Sr. Adriano Corrêa de Sousa, UERJ. | Sr. Emerson Moura, UFJF. |
| Sr. Adriano de Souza Martins, UERJ. | Sr. João Paulo Imparato Sporl, USP. |
| Sr. Bruno Santos Cunha, USP. | Sra. Juliana Bonacorsi de Palma, FGV. |
| Sra. Carolina Leite Amaral, UFRJ. | Sr. Marcus Bacellar Romano, UFF. |
| Sr. Ciro Di Benatti Galvão. | Sr. Márcio Felipe Lacombe, UFF. |
| Sr. Daniel Capecchi Nunes, UERJ. | Sra. Mariana Bueno Resende, UFMG. |
| Sr. Debora Sotto, USP. | Sr. Paulo Henrique Macera, USP. |
| Sr. Eduardo Fortunato Bim, USP. | Sr. Pedro Eugenio Bargiona, PUC-SP |

Diagramação e Layout:

- Sr. Emerson Moura, UFJF.

SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>Orçamento Público, Ajuste Fiscal e Administração Consensual</i>	007
Jesse Torres Pereira Junior e Thais Boia Marçal	
<i>O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o Terceiro Setor?</i>	033
Thiago Marrara e Natalia de Aquino Cesário	
<i>Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Sua Margem de Livre Apreciação</i>	055
André Saddy	
<i>A Regulação Estatal dos Serviços de Segurança Privada e a Regra de Nacionalidade</i>	100
Carlos Ari Sunfeld, Jacintho Arruda Câmara e André Rosilho	
<i>Concurso Público, Investigação Social e os Princípios Constitucionais: Análise Crítica da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal</i>	111
Emerson Affonso da Costa Moura e Marcos Costa Leite	
<i>Intervenção do Poder Público em Outras Terras Públicas para Criação de Unidade de Conservação</i>	134
José Roque Nunes Marques e Ronaldo Pereira Santos	
<i>A Regulação do Sistema de Aviação Civil Brasileiro: Estado da Arte e Desafios Futuros</i>	162
Marcio Felipe Lacombe da Cunha	
<i>Análise Crítico-Fenomenológica da Legitimidade da Desapropriação Indireta à luz dos Vetores Políticos da Constituição de 1988</i>	184
Lilian de Brito Santos, Iago dos Santos Moura-Melo, Lorena Lorrana da Costa Viana e Ricardo Afonso-Rocha	
<i>O Serviço Público Adequado e a Cláusula de Proibição de Retrocesso Social</i>	204
Paulo Ricardo Schier, Adriana da Costa Ricardo Schier	
<i>Discricionariedade Técnica e Controle Judicial</i>	224
José dos Santos Carvalho Filho	

INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO EM OUTRAS TERRAS PÚBLICAS PARA CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

INTERVENTION OF THE PUBLIC AUTHORITIES IN OTHER PUBLIC LANDS FOR CONSERVATION UNITS OF CREATION

JOSÉ ROQUE NUNES MARQUES

*Mestre em Direito pela PUC-SP e Especialista em
Direito Ambiental pela UFAM. Procurador de Justiça do
MPAM.*

RONALDO PEREIRA SANTOS

*Especialista em Gestão Ambiental e Mestre em Ciências
Agrárias PELO Instituto Nacional de Colonização e
Reforma Agrária, Manaus-AM.*

RESUMO: A Constituição Federal tutela os recursos naturais sendo obrigação do Estado e da Sociedade e competência comum a todos entes Federativos. A Lei 9.985/00 não enfrentou questões importantes como o da dominialidade das terras públicas. Em 15 anos após a Lei, muitas áreas têm sido criadas em sobreposição ou em territórios sem o domínio do ente titular do ato. Este cenário gera no mínimo insegurança jurídica, desentendimentos fundiários, além de conflitos locais. O objetivo central deste artigo é discutir se os dispositivos da Lei 9.985 de 2000, seu decreto e a Constituição, autorizam a criação de espaços protegidos em área de outro ente da Federação. Além disso, analisar as diferenças quanto à modalidade de UC – de uso sustentável ou de proteção integral. As UC de uso Sustentável podem ser criadas em áreas sem o domínio do titular, pois estar-se-ia meramente atuando com Limitação Administrativa, sem a transferência do domínio. Nas UC de proteção integral sua instituição dependem do domínio pelo titular do ato, salvo quando ocorrer a desapropriação nos casos admitidos em Lei.

PALAVRAS CHAVES: Intervenção do Estado; Lei 9.985/2000; Terras Públicas; Unidade de Conservação; Desapropriação.

ABSTRACT: Natural resources protection is a Constitutional duty for both all society and State. Besides all federation members detain such common legal competency. The Brazilian Protected Area's Act (Law 9.985 of 2000) it was not clear whether it is possible to create Protected Areas over public lands. Over last 15 years many areas have been created in overlapping public territories generating legal uncertainty, disagreements, and local conflicts. The aim of this text was to discuss whether law and the Constitution authorize a member of the Federation to institute Protected Areas in land of another member Federation. Furthermore, to examine the legal effects for different types of Protected Areas. The modality of Sustainable Protected Areas (SPA) can be created in areas without the domain. This is because merely would be acting with administrative limitation. On the other hand, the modality of Full Protected Areas (FPA) depend on the domain, except under the expropriation and compensation payment.

KEYWORDS: State intervention; Law 9.985/2000; Public lands; Conservation Unit; Expropriation.

I INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais avançados em políticas ambientais, ainda que - no tocante à proteção oficial de áreas ambientais - tenha tardiamente aderido à onda internacional de criação de parques ou áreas protegidas, considerando que os Estados Unidos, por exemplo, iniciou esta prática em 1872 (MEDEIROS, 2006, p. 03).

A tendência de proteção jurídica dos recursos naturais tem motivos, em sua maioria, ligados ao cenário socioeconômico da gestão ambiental no mundo, onde se vê a crescente preocupação com o tema. Mas há também aspectos negativos ligados à imagem internacional do Brasil neste contexto. Por ter uma das maiores biodiversidades do planeta (MITTERMEIRE et al, 1992), o Brasil naturalmente é vitrine tanto para as boas práticas quanto para os problemas, especialmente de queimadas e desmatamento na Amazônia. Logo, o país acaba sendo cobrado pelas boas práticas e, assim, com posição de destaque entre os demais.

Para o alcance destas metas, o governo central possui vários programas ligados à política ambiental, mas no que tange às áreas protegidas, o carro chefe destes programas é o Plano Estratégico de Áreas protegidas (PNAP) instituído pelo Decreto 5.758/2006 (BRASIL, 2006). Trata-se de uma estratégia mais ampliada de políticas públicas - que tem relação direta, naturalmente, com as Leis que o país vem formulando nesta área, fruto do modelo jurídico-constitucional voltado para este tema.

Em conseqüência, no plano jurídico infraconstitucional, a criação de espaço naturais protegidos é uma das ferramentas da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) instituída pela Lei Federal 6.938/1981 (BRASIL, 1981). Seu objetivo é garantir a integridade dos recursos genéticos, naturais e demais riquezas ambientais existentes nestes territórios.

A existência de áreas protegidas fundamenta-se em princípios básicos do Direito Ambiental: o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados, o princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente e o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente (MILARÉ, 2013).

É importante destacar que a obrigação cabe solidariamente com competência comum aos entes da federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ou seja, todos têm a competência comum (Art. 23, c/c Art. 225, § 1º, Inciso III, da Carta Maior), e assim também podem implantar estes espaços de proteção especial (RESENDE, 2013).

O objetivo constitucional da máxima proteção ambiental, com criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) Lei Federal 9.985 de 2000 (BRASIL,2000), complementada pelo Decreto Federal 4.340 de 2002 (BRASIL,2002), contribuiu para um quadro fático promissor, no que diz respeito ao aumento gradativo e consistente das áreas efetivamente protegidas.

O sucesso teleológico do SNUC (isto é, o número cada vez maior cada de áreas protegidas) é indiscutível. Ocorre que, como muitas normas, a Lei 9.985/00 não é perfeita e algumas questões importantes não foram tratadas à contento; até porque, em regra, uma norma jurídica material não aprofunda em minúcias, ficando no plano da abstratividade e generalidade. E, além disso, à União, em matéria ambiental, cabe a competência legislativa na edição de *Normas Gerais*, na dicção do Art. 24, § 1º do Texto Constitucional.

Um destes temas não enfrentados na Lei integralmente foi o da dominialidade: os citados normativos não definiram a relação entre os entes da Federação neste contexto, ou seja: se é possível criar uma Unidade de Conservação (UC) em uma área cuja titularidade (domínio ou propriedade) de outro membro da federação, sem a sua respectiva autorização.

Nos últimos 15 anos desde a edição da Lei 9.982/00, há muitas Unidades de Conservação criadas sem o domínio da área do ente federativo titular do ato. Então resta uma dúvida: este titular (União, Distrito Federal, Estado ou Município) que cria um espaço protegido em uma gleba que não seja seu patrimônio e dominialidade, mas de outro ente federativo, sem a respectiva autorização, estaria incorrendo em ilegalidade? Há diferenças nesta discussão se a UC criada for de modalidade diferente (uso sustentável ou integral)? Seriam passíveis de cancelamento ou nulidade? Ou, o mero fato de haver supremacia e a obrigação ao Estado da proteção ambiental – por mandamento constitucional (Art. 225 I e II da CRFB) -, já suplantaria as formalidades impostas por outros diplomas legais?

Neste cenário, é fundamental averiguar se os dispositivos da Lei 9.985 de 2000 e a Constituição autorizam um ente da Federação intervir em área de outro ente da Federação para o objetivo de criar espaços protegidos ou se ocorre a ilegalidade em tais atos administrativos. No mesmo passo, identificar as diferenças dos efeitos jurídicos nas duas modalidades de UC (integral e sustentável) e, finalmente, verificar a aplicabilidade da desapropriação ou outra modalidade de intervenção do poder público e de indenização a outro ente da federação.

II UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: NATUREZA JURÍDICA E CLASSIFICAÇÃO

II.1 NATUREZA JURÍDICA

PEREIRA e SCARDUA (2008, p. 04) definem o termo “espaço territorial especialmente protegido” – ETEP como um gênero maior, do qual fazem parte outros territórios. As Unidades de conservação estão assim dentro de tal gênero de “ETEP”, nos quais se incluem outros territórios de igual e relevante interesse ambiental de proteção, como as áreas terrestres e marinhas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as terras indígenas e territórios quilombolas, pensamento corroborado por BENATTI (1999, p. 05) e FIORILLO (2013, p. 03).

Um segundo corte conceitual necessário diz respeito à natureza jurídica das Unidades de Conservação. Uma vez sendo produto de ato do Poder Público, estando sob sua gestão e responsabilidade e por serem espaços de "domínio público", seriam, assim, um bem, patrimônio público ou de domínio público?

De acordo com Martins (2009), os bens públicos são tradicionalmente definidos como aqueles do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Ou seja, há de ser titular do domínio (propriedade) para ser um patrimônio do ente estatal.

Entre os poucos doutrinadores que escrevem sobre a questão a maior parte entende que as UCs não são áreas incluídas no gênero bens públicos - no conceito estrito do Código Civil (Art. 99, inciso II), mas sim bens de domínio da coletividade, ou do povo: pela natureza dos ativos ambientais, são sabidamente de natureza difusa, independente de inseridos ou não em Unidade de Conservação.

O termo “domínio público” tem mais relação com o “interesse público” do que com a classificação de patrimônio (bens) inserta no Art. 99 do Código Civil. Ou seja, os recursos naturais são de interesse de todos, difusos, indeterminados, independentemente se público ou privado (Silva, 2011). Portanto, nesta lógica, a primeira aproximação que se pode fazer do termo “domínio público” é exatamente sob esta ótica do Direito Ambiental Constitucional conforme o *Caput* do Art. 225 da Carta Maior.

Mas, do ponto de vista patrimonialista este conceito axiológico da Constituição (do interesse público) ainda não pode ser aplicado. À luz da Lei Civil, que classifica os bens públicos, em seu Art. 99 e incisos, fica afastada a inserção de uma UC como de *uso comum do povo*, pois nestas enquadram-se situações de uso direto pela coletividade (para ir e vir, transporte, deleite etc). De igual entender são os *Bens Especiais*, mais correlatos à atividade da

Administração Pública, logo – a principio - também não se enquadram nesta classe as UCs. Restariam, assim, por exclusão, os *Bens Dominicais* como aplicáveis ao regime das Unidades de Conservação (MARTINS, 2009).

Ocorre que, uma das características dos bens dominicais é a “disponibilidade” (ou seja, a possibilidade legal para venda, cessão, doação, nos termos do Art. 17 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993). Ora, não parece ser cabível tal disciplina para uma UC criada para fins de proteção, pois uma vez instituída tal regime não é permitido o retorno a uso ambientalmente menos protetivo. Este, aliás, é mandamento constitucional no Art. 225, § 5º: “São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

Assim, o mais sensato é aplicar a classe de *Bem de uso Especial* às UC, pois se encaixa perfeitamente nas características deste tipo de bem publico, a saber: a) são imprescritíveis; b) insusceptíveis de usucapião; c) inalienáveis (salvo desafetação, nos termos da lei); d) impenhoráveis, conforme os Arts. 100 a 102, Código Civil; Art. 183, § 3º, CRFB/88 e Súmula STF nº 340 (BRASIL, 1987). Este é também o entendimento de CARVALHO FILHO (2006), para quem as áreas com um fim específico à Administração Pública não seriam enquadradas na classe *Bem Dominicais*, pois uma vez destinada para fins de proteção ambiental, estar-se-ia excluindo do grupo de “áreas não destinadas”, como são as devolutas.

Corroborar com esta tese o fato de que a Lei 9.985/00 que disciplina a matéria, Art. 2º, Inciso I, classifica o regime de gestão das UC como *especial*, assim – de uma forma inicialmente geral - melhor é a classificação para as UC de *Bens públicos de Uso Especial*.

Frise-se que a natureza jurídica das terras públicas (sejam elas devolutas ou terras públicas arrecadadas e matriculadas em cartório) antes desta fase é totalmente distinta. Isso se deve ao fato que tais patrimônios terem a natureza de *Bem Dominical* - especialmente por estarem disponíveis, são alienáveis, mas não penhoráveis (MATOS,2000).

II.II. MODALIDADES E RESTRIÇÕES

As Unidades de Conservação foram divididas pela Lei 9.995/00, Art. 7º, em dois grupos em função dos seus objetivos de manejo e tipos. As Unidades são de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, num total de 12 categorias. No primeiro grupo, fica inteiramente proibida a exploração ou o aproveitamento direto dos recursos naturais. As de Uso

Sustentável admitem a exploração e o aproveitamento econômico dos recursos de forma planejada e regulamentada, consideradas, portanto, de uso direto.

Então, no grupo de Unidades de Conservação de Proteção Integral entende-se que, por haver restrição ao uso por parte do proprietário anterior, presume-se que há transferência de domínio e propriedade para o poder público que passa a ser o gestor do território. Esta conclusão é oriunda da leitura analógica que se faz do instituto da propriedade, onde quem a detém possui a prerrogativa de uso pleno (Art. 1.228 do Código Civil). Já na outra categoria de UCs de Uso Sustentável não há restrição absoluta ao uso por parte do seus donos originários, quando não somente limitações administrativas.

Logo, a natureza jurídica de *Bens Públicos Especiais*, na acepção do conceito do Código Civil não se aplicaria para as duas categorias indistintamente, pois a classificação claramente tem usos e efeitos jurídicos diversos. Para Fiorillo (2013), as UCs – todas elas - não são necessariamente bens pertencentes ao quadro patrimonial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município. BENATTI (1999), entretanto, faz distinção quanto ao às duas modalidades de UC.

A Área de Proteção Ambiental, o Monumento Natural, o Refúgio da Vida Silvestre, a Reserva Produtora de Água, a Reserva Ecológica Integrada são unidades de conservação que podem incluir no seu interior imóveis privados, portanto não se enquadrariam na definição de um bem público. Nesse caso, poderíamos considerar que o Estado exerce um domínio público sobre essas áreas protegidas, posto que “*o domínio público em sentido amplo é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (res nullius). Em relação às outras categorias, existe o domínio patrimonial, os quais podem ser considerados bens públicos*” (BENATTI, 1999, p. 04).

Neste entendimento, as Unidades de Conservação de uso sustentável não são bens públicos necessariamente, mas de bens de "interesse público", dada a sua característica de que os recursos naturais são de todos, difuso, indeterminado, independentemente se público ou privado (SILVA, 2011). Entretanto, poderão ser um *Bem Público de Uso Especial* se as áreas forem totalmente transferidas ao poder público quando da desapropriação das áreas de terceiros, o que ocorre - como já visto anteriormente - com as Unidades de Conservação de Uso Integral.

Por fim, parece ser necessário incluir também nesta classe de *Bens Públicos de Uso Especial* aquelas áreas - quer sejam isoladas ou contíguas - de UC de Uso sustentável, mas que

tenham sido resultado de desapropriação. A razão é da pura consequência do deste instituto. Se o poder público aloca recursos para tal despesa nada mais adequado que aquele bem passe a ser do respectivo ente expropriante.

III. TERRAS PÚBLICAS, DEVOLUTAS E DOMINIALIDADE

Terras Públicas são bens patrimoniais de domínio da Administração Pública. O texto Constitucional faz clara separação entre as terras devolutas e as terras públicas, Art. 188: A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

A natureza jurídica destes patrimônios, sob a classificação da espécie de *Bem Público*, nos termos do Código Civil Brasileiro, indica que tais imóveis (sejam as terras públicas ou as devolutas) ficam melhor acomodadas em *Bens Públicos Dominicais* - conforme doutrina dominante (HERMIDAS et al, 2004), já que são alienáveis, conforme Art. 99 do Código Civil e Art. 17 da Lei 8.666/93 (MATOS, 2000).

Ocorre que muitas áreas ainda não foram arrecadadas, em especial na Amazônia (aquelas que vulgarmente se chamam de terras devolutas). Apesar da falta de um conceito globalmente aceito na doutrina e na lei, em linhas gerais, terra devoluta são aquelas ainda não tituladas, ou não identificadas - o que leva-se a concluir que são aquelas não arrecadadas pelo poder público, excluídas destas, as reconhecidas de domínio particular (HERMIDA, Apud BORGES, 1976).

Logo, as terras públicas são gênero, donde há duas espécies: as terras públicas *stricto sensu* (as arrecadadas e matriculadas) e as devolutas. Assim, uma vez arrecadadas nos termos da Lei 6.383/76, as terras devolutas, então passam a serem terras públicas com registro público cartorial.

As terras arrecadadas e posteriormente matriculadas em Cartórios são aquelas ditas Terras Públicas; teriam Dominialidade Efetiva - pois foram respeitados os rigores da lei de discriminação de terras públicas. Já as Terras devolutas, com origem constitucional ou legal a determinado órgão ou entidade Pública, gozaria de Dominialidade Natural (HERMIDAS et al, 2004), ou seja, em principio a presunção é que aquela gleba é da União ou do Estado membro por imposição constitucional (Art. 20 e 26). Nos dois casos, são terras indisponíveis, isto é, embora dominicais, e de uso do povo, não podem ser, em regra, alienadas (HERMIDA et al, 2004).

A Constituição definiu que a União e os Estados possuem terras originariamente em seu banco de patrimônio - sendo estas as devolutas. Quando analisada a proteção ambiental, as terras públicas são indisponíveis para qualquer outro fim, desde que necessárias à proteção ambiental (Art. 225 da Carta Magna, § 5º).

Ou seja, estão protegidas ou albergadas pela indisponibilidade - salvo para criação de Unidades de Conservação - as terras que forem devolutas ou arrecadadas pelos Estados, desde que definidas como necessárias à proteção ambiental. Como se daria esta definição de uma área para proteção ambiental, o que é necessário? Parece ser caso de que por ato do poder executivo indicando tais áreas como prioritárias para tal objetivo.

Portanto, por este raciocínio são admissíveis duas situações no que tange à dominialidade das glebas ou terras públicas: (1) quando forem terras devolutas o respectivo poder público tem os direitos de uso pleno (inclusive para criação de espaços protegidos), gozo, fruição, mas não de disposição (venda, doação etc), pois ainda que sejam bens alienáveis, carecem do requisito do domínio efetivo (obtida após o registro no Cartório de Imóveis); e (2) quando de terras arrecadadas e registradas no cartório (Terras Públicas sentido estrito), o poder público, que detém seu domínio efetivo, além de criar uma UC (Art. 225, § 5º da CRFB) pode, inclusive, dispor de outras formas (doar, ceder ou vender).

Conseqüentemente, por exclusão, parece indicar-se que um terceiro que não tenha o domínio efetivo ou absoluto não pode fazer uso de todas as prerrogativas do Art. 1.228 do Código Civil - especialmente da sua disposição. Mas, em essência, o que vem a ser o conceito de dominialidade?

III.1. O SIGNIFICADO DE “DOMÍNIO PÚBLICO” NA LEI DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

No direito à propriedade os termos domínio, posse e propriedade andam juntos – apesar das peculiaridades que tecnicamente possuem (PORTO, 2006; OLIVEIRA e BORDERES, 2009). A Lei geral que cuida do tema da criação das Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000) quando cuidou do instituto da dominialidade, tratou de dar distinção específica e especial a este instituto. Em seus termos, uma vez criadas as UCs, por ato do poder público (decreto ou Lei), gera-se o efeito imediato e automático do domínio e a posse serem transferidos ao ente federativo que as instituiu. A regra é válida para oito das treze modalidades de Unidade de Conservação elencadas na Lei 9.985/2000 (considerando que a Reserva da Biosfera seja uma

modalidade à parte). Em outras duas é dada ao poder público a autorização para se desapropriar (terras particulares), e em duas outras, por fim, nada é comentado.

Denota-se que a Lei considerou que o domínio é automaticamente público após ato de criação da UC, independente de ser de Uso Sustentável ou de Proteção Integral. Veja-se que há texto similar em um dos parágrafos de cada um dos artigos 9,10,11,12 17,18,19 e 20 nestes termos: *A “unidade de conservação X” 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.*

Mas, o que afinal quer a Lei dizer com verbete “domínio público”? Que as UCs passam a ser de interesse do povo, da coletividade ou que, ao serem repassadas à gestão e cuidado da Administração Pública (poder executivo da União, Estados e Municípios) passam a integrar seus respectivos patrimônios?

Como já visto, na parte que se conceituou a natureza jurídica das UCs, o termo “domínio público” da Lei 9.985/00 refere-se ao fato da área da UC ser de interesse geral (patrimônio da coletividade), valendo tal destinação para os dois grupos de UC. Contudo, há de se fazer uma diferenciação quanto à classe ou modalidade de UC e o emprego da expressão “domínio público” – uma vez que, como já descrito, os efeitos jurídicos para os dois grupos de UC são diversos.

Como já mencionado, as UC foram divididas pela lei 9.995/00 nos termos do Art. 7º, em dois grupos em função de seus objetivos e também de uso ou de manejo. *1) Unidades de Proteção Integral e 2) Unidades de Uso Sustentável.* No caso de UC de uso sustentável não ocorre o domínio patrimonial para o ente federativo (pois não há transferência, quando tão somente ocorre o poder de regulamentação, limitações administrativas do Poder Público originadas no poder de Polícia que tem nestas áreas e do Poder Político, da Teoria do Domínio Eminente.

Já no caso das UC de uso integral entende-se que há de se aplicar o domínio patrimonial ou mobiliário e todos os seus efeitos ao seu "novo dono" (usar, gozar, fruir e dispor Art. 1.228 do Código Civil). Isso é presumido pelo fato de que as áreas inseridas naquela UC ficam imobilizadas do ponto de vista de uso direto – incluindo para atividades econômicas vedadas em absoluto, salvo pesquisa e visitação.

Portanto, conclui-se que - de modo geral - para as duas modalidades de UC, até mesmo para as de domínio privado (no caso das RPPN), o termo “domínio público” tem relação com o interesse público em si, dada sua importância quanto patrimônio de todos a ser protegido, um

bem difuso e transindividual. Mas apenas para as UC de proteção integral haveria a aplicação do conceito de *Bem Público de Uso Especial*, e, assim, sendo patrimônio do poder público.

IV. A LEI N. 9.985/00 PERMITE O USO DE TERRAS PÚBLICAS ALHEIAS?

A espinha dorsal deste artigo é a premissa de que a Lei 9.985/2000 e seu Decreto, que disciplinam a matéria do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), nada disseram sobre a dominialidade ser um pré-requisito quando da criação destas áreas protegidas. Para uma análise mais abrangente, propõe-se, inicialmente, comparar argumentos que, em tese, autorizam o Estado a utilizar terras públicas de outro ente da Federação para a criação de Unidades de Conservação. Depois far-se-á cotejo do pensamento contrário.

IV.I. ASPECTOS FAVORÁVEIS À CRIAÇÃO DE UC EM ÁREAS PÚBLICAS ALHEIAS

Primeiro, a autorização da Lei 9.985/00 e do Art. 225, § 1º, Inciso III da CRFB. A Constituição (BRASIL, 1988) garante que todos os membros da Federação podem criar UC em seus espaços político-administrativos. Apesar do mandamento normativo em comento, esta é uma regra de eficácia limitada, ou seja, não há o efeito imediato, pois depende de Lei para a sua concretude.

O que se infere, de plano, é que numa interpretação lógica, podem os entes da Federação criar tais áreas protegidas em seus respectivos espaços e, no caso da União, em todo território nacional. Além disso, a Constituição, neste dispositivo, não definiu a forma e critérios para a criação destes espaços, deixando espaço para a Lei fazê-los. Mais à frente, no mesmo Capítulo VI da Carta Política, tem-se uma referência ao uso das áreas a serem protegidas: “§ 5º: *“São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”*”.

Em outras palavras, parece ser o caso de a CRFB admitir que as glebas a serem criadas (futuramente) as UC ficam intocáveis. Para isso, contudo, devem ser arrecadadas para este fim; ou se forem devolutas, impõe-se ao ente federativo proprietário da área, a expedição de um ato par tal fim. Não há, no texto Constitucional, nenhuma vedação a nenhum dos entes da Federação a criação de tais territórios em área que não sejam de sua propriedade.

Já a Lei 9.985/00 quando cita o instituto domínio o fez apenas para dizer que após a criação de quase todas as modalidades de UC aquele imóvel passa a ser de posse e domínio público. E mesmo que nada dissesse, há espécies de UC (na modalidade *Proteção Integral*) que fica proibido o proprietário original utilizar o bem (Art. 7º, I e II da Lei 9.985/00), logo, por lógico, entende-se que é caso de transferência de domínio. Ou seja, uma autorização da própria Lei, portanto automática, de transferência de titularidade da propriedade daquela área. Observe-se que a esta conclusão também chega o Ministério Público Federal:

Nas Unidades de Conservação de domínio público, portanto, a regularização fundiária implica repassar ao domínio do ente que as instituiu a propriedade de toda a área existente em seu interior, o que importa em desapropriar eventuais propriedades particulares existentes por ocasião de sua criação. (MPF, 2014, p. 08).

Sob este quadro, num primeiro olhar, estar-se-ia diante de uma simples e definitiva autorização expressa da Lei para que os entes federativos executassem a vontade Constitucional da criação de espaço legalmente protegidos (Art. 225, § 1º, inciso III). Por conseqüência, não se prescinde, necessariamente, de autorização do ente da federação que detém seu domínio da área.

Em 2011 o Congresso Nacional editou a Lei Complementar 140 que tratou da cooperação entre os entes da federação relativas à proteção ambiental. Ocorre que o texto focou essencialmente no Licenciamento Ambiental. Uma explicação possível é a de ordem econômica, já que a falta de regras claras sobre as licenças ambientais era considerada fator de estrangulamento no desenvolvimento do país (DULLIUS & BOSCHETTI, 2012).

Segundo, o Princípio da proteção dos bens ambientais – este vetor, oriundo do texto Constitucional, conduz no sentido de que a obrigatoriedade do poder público em criar áreas protegidas estaria acima das formalidades das Leis (incluída a necessidade do domínio como necessário para utilizar-se de todos os direitos da propriedade (usar, gozar, fruir e dispor Art. 1228 do Código Civil). Assim, um Município, por exemplo, fundado nesta regra, poderia criar uma UC em terra publica do Estado ou da União.

Terceiro, a Competência Comum Constitucional - É competência comum dos entes da federação a criação de áreas protegidas (Art. 23, inciso III, VI e VII combinado com o Art. 225, §1º). E, além disso, não há hierarquia ou maior importância de um ente frente a outro quando da competência comum, sobretudo porque o sistema federalista brasileiro adota a regra da autonomia, nos termos do Art. 18 do Texto Constitucional. No mesmo caminho, sob a égide do pacto federativo, há na Constituição o princípio da cooperação e, logo, se cumprido o

objetivo da proteção ambiental, não haveria necessidade do titular do ato administrativo ser o "proprietário". Ou seja, a vontade constitucional estaria contemplada.

Quarto, a Teoria do Domínio eminente – O Estado pode impor restrições ou limitações administrativas em bens, patrimônios e áreas que estejam sob suas limitações geográficas, domínio este oriundo do poder político - uma modalidade mais branda de intervenção na propriedade). Esta expressão não tem relação com o domínio patrimonial, ou seja, não há incorporação do imóvel ao rol de patrimônio estatal (CARVALHO FILHO, 2006). Logo, um ente da Federação poderia sofrer restrição por outro ente, desde que haja autorização jurídica (no caso a Constituição autoriza a criação de UC pelo por todos seus entes, Art. 23, inciso VI e VII) (BRASIL, 2005).

Quinto, a supremacia da preponderância de interesses na proteção ambiental. Haveria ainda o princípio da preponderância do interesse, pelo qual cabe à União as matérias em que predomine o interesse nacional; aos Estados as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local. Se a criação de uma UC é interpretada como de interesse local (para o Estado ou para o Município), não haveria discussão conflituosa a ser enfrentada ou interesse conflitante com o da União ou com o Estado. Neste caso, valeria a regra de que se todos são competentes e se há interesse igualmente favorecendo a todos, aquele que primeiro se manifestar terá a primazia da legalidade para fazê-lo.

IV.II. ASPECTOS DESFAVORÁVEIS

Pelo que se destrincha da seção anterior deste artigo, há alguns fatores que corroboram com a tese de que aos entes federados há a inteira autorização para a criação das unidades de Conservação em terras de outro ente. Todavia, parece-nos que há aspectos jurídicos que trazem alguns questionamentos para esta afirmação.

Não é tão óbvio que a Lei simplesmente autorizou automaticamente o uso de terras públicas alheia para criação de Unidades de Conservação. Por exemplo, há claramente na Lei vontade expressa do legislador de se desapropriar terras particulares quando incidentes em áreas de interesse da Administração Pública. Se assim o é, porque o silêncio quanto às terras públicas na mesma hipótese? Se houvesse possibilidade para tal (desapropriação de terras públicas) é razoável conceber que Lei o faria, se não o fez então é porque não é automática tal conclusão. Mas esse não seria o problema principal, pois, como ver-se-á mais adiante, o ordenamento

admite a desapropriação de bens públicos – inclusive para fins ambientais - como se desprende do Decreto 3.365 /42 e da Lei 4.132/65.

Ao mesmo tempo, a discussão não pode negligenciar o princípio e direito à propriedade. A Carta Maior e o Código Civil garantem o direito à propriedade e seus direitos inerentes (usar, gozar, fruir e dispor, Art. 1.228 do Código). O uso de um bem alheio é um avanço indevido em direito de terceiros – mesmo que se esteja falando em pessoas jurídicas de direito público interno, em tese. Até porque, na Lei Civil, as terras públicas são indisponíveis, em regra (Art. 101). Ou seja: os entes da federação não podem ser simplesmente reduzidos em seu direito à sua propriedade (sobretudo aquelas esculpidas no texto Constitucional, como os bens da União no Art. 22 da CRFB).

De mãos dadas com o direito à propriedade, resta também de elevada importância na Lei Civil os princípios da *função social da propriedade*, que ganharam relevo diferenciado com o atual Código Civil quando incluída a proteção ambiental. O Art. 1.228 daquele diploma em seus § 1º e § 3º, assegura que a propriedade deve cumprir sua função social, em que se insere a observância da proteção ambiental.

Na inobservância do uso adequado, excepciona-se a desapropriação para seu devido fim social ou utilidade pública. Só que, seguida esta lógica, a desapropriação requer a indenização justa e prévia do detentor da área, pois é princípio constitucional inafastável (Art. 5º, inciso XII). No resumo desta parte, vê-se que a criação de uma Unidade de Conservação seria enquadrada na hipótese de transferência de uma propriedade (bem público que em regra é indisponível) para outra pessoa política, sendo exigível, assim, a sua desapropriação e indenização prévia e justa ao ente "expropriado".

Outra reflexão caminha em direção da Lei de Licitações, 8.666/1993. Nos dispositivos que tratam da disposição e da disponibilidade dos bens públicos (Art. 17), em nenhuma hipótese excepciona-se o uso de bens públicos por pessoa estranha ao detentor do domínio – estabelecendo-se regras rígidas quanto à alienação (doação, venda, permuta aluguel etc). Veja-se que naquele diploma, a alienação de bens imóveis prescinde de autorização legislativa, sempre sob o manto do interesse público (primeira parte do Art. 17), afinal, em regra, os bens públicos são indisponíveis.

A hipótese de doação entre órgãos da Administração Direta está prevista sob as condições acima aludidas. Logo, a indisponibilidade é uma trava que não se pode ignorar quando trata-se de bens públicos – não havendo exceção, nem mesmo para outro órgão ou entidade da administração pública, estando ele hierarquicamente no mesmo plano ou

supostamente abaixo (para aqueles que entendem haver tal escalonamento ou gradação de importância entre os membros da Federação Brasileira).

Na colisão de leis (favoráveis e contrárias á criação de UC em terras públicas alheias), resta aos intérpretes o uso da hermenêutica no trato com os princípios. Ou, se haveria colisão de princípios constitucionais a impedir o uso de terras alheias por ente que não detém seu domínio. Com se sabe, nenhum princípio constitucional é absoluto e, quando há embates entre eles há de se procurar o destencionamento por meio da interpretação sistêmica ou na busca de um valor maior (técnica da ponderação). O fundamento principiológico do Federalismo, onde os estados membros estão em pé de igualdade (soberania), não pode ser desprestigiado em nome do princípio da proteção ambiental - que pode, inclusive, ser alcançado pelo ente federativo que detém seu domínio.

Para alguns autores, o princípio da hierarquia argúi a eventual relação ou predominância entre os entes da Federação, na qual predominaria os direitos e funções administrativas da União em face aos entes hierarquicamente inferiores - ressalvadas as de competência legislativa e judicial (GASPARINI, 2012). Por exemplo, quando da discussão entre os entes federativos, no tombamento, na servidão administrativa ou na desapropriação, este princípio tem sido norteador para privilegiar o interesse do ente federativo hierarquicamente superior, como entende CARVALHO FILHO (2013).

Este também tem sido, até o momento, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconhece como legítima e constitucional a leitura e interpretação analógica ao Art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41 (STF, ementa acórdão do Recurso Extraordinário nº 111.079): isto é, torna-se possível a União desapropriar bens dos Estados e dos Municípios, e os Estados os dos Municípios; mas o sentido inverso não seria aplicável. Contudo, esta decisão foi anterior a atual Carta Magna (SOUZA & GAMA FILHO, 2010).

Na relação *Estado x Particular*, o objetivo constitucional da criação de espaços protegidos, como obrigação do Estado, fica garantido por meio da intervenção na propriedade particular com a devida indenização, expressamente definida na Lei 9.985/00. Contudo, quando a relação é *Estado x Estado* não parece tão simples: tanto pelo já mencionado equilíbrio necessário dos princípios da hierarquia, da autonomia e da preponderância dos interesses dos entes federativos, quanto por leis que tratam do tema.

IV.II.I O REGISTRO PÚBLICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Outra norma que depõe contra a tese da autorização automática da criação de UC em terra pública é a Lei de Registro Públicos (6.015/73). A regra do registro das Unidades de Conservação – enquanto patrimônio ou bem do Estado - não está estampada na Lei 9.985/00. Assim, as regras do Sistema Registral Imobiliário Brasileiro seriam oponíveis apenas aos imóveis particulares, não cabendo exigí-lo dos órgãos e entidades da Administração Pública? E, em sendo, haveria exceção às Unidades de Conservação?

O Código Civil prescreve que a propriedade é um *Direito Real* e obriga o registro para que haja a devida incorporação da propriedade à esfera patrimonial (Art. 1.227) e não se vê, naquela Lei, a exceção feita ao poder público. Na mesma linha, em nome do princípio da segurança jurídica e eficácia dos atos jurídicos, orienta-se a necessidade de ser oposta nos livros cartoriais a devida numeração dos registros das propriedades bem como de outros atos jurídicos correlatos - incluindo tal obrigação também ao Poder Público. Na disputa entre entes federativos com mesma prerrogativa e direitos constitucionais (em especial a autonomia) há igualdade formal e material da União, Estados e Municípios, e portanto, plenamente aplicável – na disputa entre eles – as regras de Direito Notarial e Patrimonial e do Código Civil e dos Registros Públicos.

Sob o princípio da obrigatoriedade todo bem imóvel (e a Lei não traz exceção) deve seguir a regra art 1º, IV c/c Art. 168 da Lei 6.015/73 e, portanto, deve ser devidamente registrado, garantindo-se a publicidade e a segurança jurídica e o mandamento do princípio da “obrigatoriedade”, também conhecido como “Princípio da Inscrição”. Este dispõe que para ser titular de um domínio é obrigatório o ato de registrar (ARAÚJO, 2012).

Ademais, o registro cartorial prescinde de outro ato legal-administrativo. O registro será feito após cumprir os ditames das regras arrecadatórias de terras públicas – que no caso da União é regulada pela lei 6.383/1976 e 9.636/1998 – a primeira cuida dos procedimentos para arrecadar terras devolutas da União e a segunda disciplina procedimentos administrativos para identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União. A própria Lei de Arrecadação e de discriminação de Terras Públicas (Lei 6.383/76) prescreve esta regra no seu Art. 13 (NOVOA, 2000). Em outras palavras, nestes casos, entendeu o legislador que não basta a terra pública ter a presunção de ser terra pública e de domínio e posse da Administração Pública (no caso das devolutas onde o domínio é natural), há de cumprir o requisito do registro, tanto para os fins da boa-fé quanto da publicidade.

Veja os casos das glebas públicas cuja gestão territorial inclua o uso para atividades sustentáveis (coletivo ou não) dos recursos naturais: imóveis para Regularização fundiária para

interesse social, assentamentos do INCRA, Territórios quilombolas (Art. 68 ADCT da CRFB/88, regulado pelo Decreto nº. 4.887/ 2003), Territórios Indígenas (§ 2º do Art. 246 da Lei 6.015/1973), terras públicas usadas para fins de interesse social (Art. 18 do Decreto-Lei 9.760/1946), e Florestas Públicas para concessão florestal (Lei 11.248/2006). Em todos eles deve o poder público fazer o devido registro cartorial do respectivo bem.

Nesta linha dos registros públicos, emerge outro desafio: em UCs de uso sustentável (modalidade onde se permite o uso dos recursos naturais de forma controlada), com presença de moradores tradicionais ou as populações locais, o Art. 23 e Art. 25 da Lei 9.985/00 admitem a celebração de contratos de concessão de uso entre o poder público e as populações concedendo a possibilidade de moradia e uso dos seus recursos. Não parece lógico e legítimo tal hipótese se o ente não detém o registro em cartório público.

Neste diapasão, a matrícula em cartório seria importante para que o poder público possa fazer a devida disposição do bem - como bem preceitua os diplomas sobre a matéria (Lei 8.666/93 e 9.683/98). Repete-se, o membro da federação somente poderia doar, ceder ou vender se aquele bem estiver matriculado (dominialidade efetiva). Se, por outro lado, se tratar apenas de terra devoluta (dominialidade natural) o ente federativo apenas poderia fazer seu uso sem poder de disposição em sua inteireza.

A importância do registro se dá em regras de controle patrimonial do Estado. A Lei 4.320/64 (Lei Geral de Direito Financeiro e Orçamento) disciplina em seu Art. 85 e Art. 95 que a contabilidade do patrimônio da Fazenda Pública deve ser organizada de maneira tal a ter-se o controle dos bens a ela vinculados. Parece que a generalidade destes dois dispositivos deixa aberto que cabe a qualquer patrimônio de domínio da Fazenda Pública estes registros para os devidos fins contábeis. E, para tal, não há outra opção se não o registro. E não se faz sem o interessado (poder público) deter o devido domínio da área.

Do exposto, parece haver convergência normativa no sentido de que é necessário o registro público dos imóveis objetos de criação de Unidades de conservação - pelo menos aquelas da categoria de UC de Proteção Integral. Isto se deve, tanto em nome de princípios básicos do Direito Administrativo, como legalidade, publicidade, quanto outros como da eficiência administrativa, controle da Administração, da transparência pública, e da segurança jurídica.

Pode-se, ainda, argüir que a Lei não obriga a Fazenda Pública registrar suas terras ou glebas devolutas – nem mesmo quando criada uma UC em tais áreas. De fato é uma realidade. Diga-se que a ausência do registro não invalida, em tese e por si só, a criação de Unidades de

Conservação, pois a autorização é Constitucional. Contudo, uma vez criada a UC a Lei 9.985/00 indica que está passa ser de “posse e domínio público”. Ademais, a natureza jurídica daquele bem público (que antes era na espécie *Bem público Dominical*), também é alterada, passa a ser *Bem público de Uso Especial* - o que leva ao efeito jurídico de estar atrelado a determinado patrimônio de pessoa jurídica de direito público.

Importante nota é a de que não ocorre a necessidade do registro público das UC de uso sustentável, por todos os dispositivos já descritos neste trabalho (salvo quando o poder público entende ser necessária a desapropriação). Contudo, não é a mesma conclusão para a UC de uso integral, ainda que a Lei 9.985/00 não tenha feito expressa citação há outros dispositivos no ordenamento que orientam no sentido do devido registro cartorial, ainda que tomada em fase posterior.

Por fim, outro argumento que se deve lançar mão quanto a não admissão de criação de UC em imóveis que não são pertencentes ao poder público que as cria diz respeito ao necessário ordenamento territorial das áreas públicas – objetivando sobreposição de áreas. Estas sobreposições não geram apenas problemas ou inseguranças cartográficas, mas também conflitos reais entre populações ou grupos humanos (SILVA e NOGUEIRA, 2010; RODRIGUES e FERREIRA, 2013; MPF, 2014).

Este objetivo tem relação direta com a segurança jurídica, afinal, não há a devida ordenação espacial onde os entes digladiam ou não se entendem - o que gera dúvidas de direitos. Ademais, o sistema normativo interno - em vários e diferentes instrumentos legais - preconiza a efetiva resolução de conflitos existentes no âmbito das áreas protegidas (*lato sensu*, incluindo-se as terras indígenas, assentamentos rurais, UC e áreas quilombolas), e entre os conflitos, o componente "sobreposição" aparece como problema a ser enfrentado com rapidez (MPF, 2014:20).

V. MODALIDADES DE INTERVENÇÃO DO ESTADO EM TERRAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Até aqui, nos pareceu fortificada a tese de que não há autorização automática para que Estados, União, Municípios e Distrito Federal utilizarem áreas públicas do outros entes federativos para criação de Unidades de Conservação, ao seu bem prazer e independente da modalidade e finalidade de área protegida. Se podem fazê-lo, devem cumprir ritos de outras regras do ordenamento - devendo lançar mão, quando necessário, do instituto da intervenção

no patrimônio alheio. A questão a saber é quais hipóteses e modalidades de intervenção deverão se utilizar a Administração Pública para alcance de tal fim?

A intervenção é uma prerrogativa que tem o Estado de intervir na propriedade de terceiros – sempre para o interesse público ou social e o bem comum. Por ser uma forma de alterar as relações patrimoniais é medida excepcional e, portanto, regrada na Constituição e em leis especiais. Neste caso, não haveria que se falar em qualquer vedação à intervenção feita por entes da federação supostamente em hierarquia inferior. Isto é, poderia ser concebido de "baixo pra cima". Este é o entendimento, de forma analógica, feito com outro instituto da intervenção via Tombamento, sendo este o entendimento deste precedente do STJ (2005):

ADMINISTRATIVO – TOMBAMENTO –
COMPETÊNCIA MUNICIPAL. 1. A Constituição Federal de 88 outorga a todas as pessoas jurídicas de Direito Público a competência para o tombamento de bens de valor histórico e artístico nacional. 2. Tombar significa preservar, acautelar, preservar, sem que importe o ato em transferência da propriedade, como ocorre na desapropriação. 3. O Município, por competência constitucional comum – Art. 23, III –, deve proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. 4. **Como o tombamento não implica em transferência da propriedade, inexistente a limitação constante no Art. 1º, § 2º, do DL 3.365/1941, que proíbe o Município de desapropriar bem do Estado.** RMS 18.952/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/04/2005, DJ 30/05/2005, p. 266).

Segundo Carvalho Filho (2006:632), ha duas classes de intervenção do Estado na propriedade: a *supressiva* (MPF, 2014) classifica esta intervenção de “apossamento administrativo”, e a *interventiva*, na modalidade “limitação administrativa”, por exemplo. Se estamos a falar em *UC de uso sustentável* aplicar-se-ia a intervenção interventiva e, se a UC é de uso integral, adota-se a intervenção supressiva.

No primeiro caso não há a expropriação destas propriedades pelo poder público, quando unicamente, a definição de que passa a compor um território submetido à proteção ambiental, nos termos da lei, impondo apenas algumas restrições. Tais limitações administrativas derivam da “Teoria do Domínio eminente” oriundo do poder político - uma modalidade mais branda de intervenção na propriedade.

Excepcionalmente, se for do interesse do Estado criador da UC, é possível a transferência dominial de certos fragmentos dentro destas áreas de UC – desde que se queira proteger de forma integral. Ou seja, ilhas ou áreas isoladas com regime de proteção integral dentro das UC de uso sustentável. Mas, isso resultará na necessidade de desapropriação de imóveis aí inseridos - não necessariamente de toda a área da UC. Mas isso é exceção.

Ademais, o uso da expressão “domínio público” utilizado na Lei 9.985/00 é aparentemente errônea e juridicamente imprecisa, do ponto de vista interpretativo: o conceito de domínio adotado neste trabalho infere-se em direito à propriedade. Ocorre que, a criação de UC de uso sustentável garante ao poder público que dele faz uso a prerrogativa apenas de limitar administrativamente o uso de seus componentes - incluindo quem tem imóveis particulares no interior da área da UC (Art. 7º, § 1º e § 2º do SNUC), e não o de poder sobre a coisa a ponto de poder dispor do mesmo. Daí nos filiamos à corrente que adota o termo para dar cores de que aquele bem é de *interesse público* - pela sua importância de ser difuso ou da coletividade - e não por ser um patrimônio do Estado que criou a Unidade de Conservação.

Até pode-se admitir o uso do termo "posse" se esta for enquadrada na acepção de posse indireta, afinal, com a limitação administrativa, fica o poder público com responsabilidades de cuidados com a coisa, mas parece extrapolar direitos quanto ao uso da expressão "domínio publico" no sentido de patrimônio.

Já no caso da UC é de *uso integral*, adota-se a *intervenção supressiva*. Aqui haveria a transferência de domínio ou patrimônio de um terceiro para o Estado titular do ato que cria a UC. Pois, como noutras bandas já elucidado, este tipo de UC não admite uso econômico direto – o que impõe limitação ao direito de propriedade. De tudo analisado até aqui, é possível haver a transferência de domínio ou propriedade de um imóvel de determinado ente da federação para outro, para fins de proteção ambiental neste último caso.

É de se lembrar que existe entendimento da possibilidade, regra geral, da desapropriação de bens públicos da União ou Estado sobre os bens do município, mas não no sentido inverso. Além disso, sabe-se que os bens públicos são indisponíveis, com as exceções em lei bem delineados.

Entretanto, há um desafio importante neste aspecto de UC de uso sustentável. Com já citado alhures, a Lei 9.985/00 admite que será dada a autorização para populações que morem nestas áreas de UC uso sustentável, por meio de contrato de concessão de uso, o direito de lá permanecerem e gozarem do uso dos bens inerentes à coisa (os recursos naturais), conforme Art. 23 da Lei. Mas há dúvidas quanto à eficácia e a segurança jurídica desta autorização dada

ao ente autor do ato administrativo de criação da UC. É de se questionar se tem o ente federativo o direito pleno para celebrar tal contrato, uma vez que não é seu patrimônio e, como já mencionado, a sua prerrogativa é apenas de “limitar administrativamente” o uso das propriedades ali envolvidas. Lembra-se, ainda, que o instituto do *direito real de uso* sobre imóveis constituídos tem natureza jurídica de *Direito Real*, e nos termos do Art. 1.227 do Código Civil, é passível de inscrição ou registro no Cartório de Imóveis (FARIAS e ROSENVAL, 2012).

O contrato em comento poderia incorrer em vício a ponto de ser anulado - nos termos do Art. 2º da Lei de Ação Popular (N. 4.717/65). Isso se deve ao fato de que lhe faltaria um dos componentes de validade do ato administrativo, qual seja a competência - pois emanado de agente público que não possuía a ponto de assinar contrato de coisa que não pertencia ao ente estatal o qual representa -, ou até ilegalidade, já que se trataria de objeto utilizado de forma a violar direito de terceiro. Assim, parece ser imprescindível que, nestes casos, haja uma aproximação prévia entre os entes da federação a fim de que uma autorização seja dada por aquele que detém a propriedade da gleba.

Já na hipótese quando criada UC de uso integral em área pública - que não é propriedade do ente autor do ato - o uso do termo “domínio público” não é necessariamente incorreto, mas há de se interpretar com cuidados. Como premissa, fica aquele imóvel inserido na categoria “Bem Público de Uso Especial” - e, portanto, para um específico fim da Administração Pública. Pois, nestes casos, a intervenção se dá na modalidade supressiva (CARVALHO FILHO, 2013), já que ha transferência de patrimônio.

Tal conclusão se dá porque fica vedado o uso direto dos seus componentes pelo titular original do imóvel (Art. 7º do SNUC), patrocinando e transferindo todos os efeitos da propriedade ao seu "novo dono" (usar, gozar, fruir e dispor Art. 1.228 do Código Civil), retirando-se tais direitos do antigo proprietário. Além disso, havendo transferência de domínio e sendo uma UC um imóvel rural (Art. 49 do SNUC) deve ser registrado em cartório por imposição da Lei 6.015/73 (Art. 1º, IV c/c Art. 168), o que seria inviável, pois sem o devido domínio, viola-se o princípio de ordem pública, quando há perigo à bem público (Art. 116).

Embora neste caso o uso da expressão “domínio público” não seja necessariamente um erro conceitual, o instituto somente será integralmente validado se completado e cumprida a exigência da desapropriação tanto para o imóvel de domínio público ou particular - pois, repisa-se, há a transferência de patrimônio. Contudo, esta possibilidade somente existe desde que não seja desapropriação de Município desapropriando áreas da União ou do Estado; ou

Estado desapropriando terras da União, mas o inverso é autorizado (nos termos do §3º, Art. 2º do Decreto-Lei 3.365/42; RMS 18.952 do STJ (BRASIL, 2005).

Outro argumento em favor da necessária desapropriação nos casos de UC de uso integral está na própria Lei do SNUC. A mesma Lei enumera, no Art. 45, os casos onde não se admite a indenização – quanto houver dúvidas sobre o instituto do domínio: "*Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação: [...]. VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade*".

Ao que se vê, a princípio, o legislador exclui de plano, a hipótese de desapropriação de bens públicos quando submetidas ao regime da Lei 9.985/00, pois nem mesmo citou tal hipótese neste dispositivo de forma expressa. Noutra olhar a Lei leva em conta o direito à propriedade e à dominialidade, pois é do poder público o direito a domínio e posse após a criação da UC e, quando não os tem dá-lhe poderes para que obtenha por meio da desapropriação.

Feita análise de forma inversa ou por exclusão, ao inciso VI do Art. 45, interpreta-se que se não admite indenizar as áreas com duvidoso domínio, admite-se fazê-lo se há tal domínio. E, como já exposto neste trabalho, União, Estados e Municípios tem dominialidade originária naquilo que a Constituição lhes atribuiu (domínio natural) ou quando da arrecadação (domínio efetivo). Portanto, se o ente tem o “domínio inequívoco” preceituado no Art.45, VI, há de se admitir a desapropriação de cima pra baixo.

Em resumo, o instituto da dominialidade para o eixo central deste trabalho, leva à conclusão inicial de que não pode ocorrer criação de UC de uso integral criada por Municípios e Estados em áreas da União; mas que podem estes criar UC de uso sustentável. Neste caso ultimo, o termo "domínio público" deve ser lido e interpretado como direito de limitações administrativas. Em oposto, a União e Estados podem criar UC de uso integral em áreas do município e a União em terras de domínio estadual - contudo, é imperiosa a intervenção no formato de desapropriação com a devida indenização.

Finalmente, um último comentário. A criação de UC em Terras Indígenas é vetado em absoluto pela Constituição, seja por qualquer ente da federação. Já a criação de UC de uso integral sobre UC de uso sustentável é possível - conforme já entendeu o STF no RE 602472-PR (BRASIL, 2010), mas as regras acima sugeridas podem evitar conflitos institucionais.

VI. CONCLUSÕES

A primeira conclusão que se observa, considerando o quadro normativo e principiológico, é que, não obstante o silêncio da Lei 9.985/00, do Sistema nacional de Unidades de Conservação, quanto ao requisito da dominialidade das terras públicas, não autoriza-se a automática criação de UC na modalidade *Proteção Integral*, sem sua expressa manifestação. A falta de assentimento é possível apenas quando a União e Estados criarem tais UC de proteção Integral em terras municipais, mas precedidas da devida desapropriação.

A legislação permite concluir também que há uma precedência ou prioridade que seja realizada primeiro pelo ente federativo que detém o domínio da área e, de forma, supletiva, este não o fazendo, por outro membro da Federação. Contudo, ainda assim, parece ser o caso de se consultar aquele que detém a propriedade do imóvel.

Contudo, a criação de UC de *uso Sustentável*, sem a autorização do ente que detém o domínio da área, não fere a autonomia federativa. Todavia, para fins de evitar conflitos institucionais, o ideal é que haja a comunicação prévia para que os fins constitucionais sejam cumpridos sem que haja sobreposições de ações governamentais nem gastos desnecessários de recursos públicos. Tal entendimento institucional é importante, ainda, para que as populações moradoras nestas UC tenham a devida segurança jurídica para uso de suas áreas, já que os contratos de concessão de direito real de uso podem ser considerados anuláveis - já que o ente que institui a UC não possuía a dominialidade da terra.

É necessário o registro público, ainda que em momento posterior, dos imóveis objetos de criação de UC de uso integral, mesmo que a Lei 9.985/00 não tenha feito expressa citação, há outros dispositivos no ordenamento que orientam no sentido em ênfase. Isto se deve, tanto em nome de princípios básicos do Direito Administrativo como legalidade, publicidade, quanto outros como da eficiência administrativa, controle da Administração, da transparência pública, e da segurança jurídica.

Para as UC de Uso Sustentável aplicar-se-ia a intervenção restritiva, pois não há a expropriação destas propriedades pelo poder público, quando unicamente ocorre a definição de regras limitativas e submetidas à proteção ambiental, impondo algumas restrições ao detentor do domínio ou da propriedade. Tais limitações administrativas (ou apossamento administrativo, segundo o MPF (2014) derivam da “Teoria do Domínio eminente” oriundo do poder político, uma modalidade mais branda de intervenção na propriedade. Excepcionalmente, se for do interesse do Estado criador da UC de Uso Sustentável, é possível a transferência dominial, por definitivo, não somente a imposição de limites administrativos, de alguns territórios de

particulares. Ou seja, alguns imóveis passariam a integrar o regime de proteção integral dentro das UC de uso sustentável, em função de algum atributo de especial interesse de maior proteção. Mas, isso resultará na necessidade de desapropriação de imóveis aí inseridos, não necessariamente de toda a área da UC.

No caso da UC de Uso Integral, adota-se a intervenção supressiva. Aqui haveria a transferência de domínio ou patrimônio de um terceiro para o Estado titular do ato que cria a UC. Pois, como noutras bandas já elucidado, este tipo de UC não admite uso econômico direto – o que impõe limitação ao direito de propriedade. De tudo analisado até aqui, portanto, para este caso, é possível haver a transferência de domínio ou propriedade de um imóvel de determinado ente da federação para outro, para fins de proteção ambiental.

Por fim, duas outras conclusões importantes: primeiro, que não ocorre a necessidade do registro público das UC de uso sustentável, (salvo quando o poder público entende ser necessária a desapropriação); mas é se a UC é de Uso Integral. Também, que as UC de Uso Integral criadas em áreas que originariamente não lhes pertencente, há de se haver a convalidação dos mesmos, sob pena de haver a necessária indenização, já que lesão contra patrimônio público são imprescritíveis.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, MDG. **Sistema registral e notarial**. 1ªEd. Rev. Curitiba, PR :IESDE Brasil, 2012. 174p.

BENATTI, JH. Unidades de Conservação e Populações Tradicionais: uma análise jurídica da realidade brasileira. **Novos Cadernos NAEA** vol. 2, nº 2, 107-126. 1999.

BORGES, J A. **Terras devolutas e sua proteção jurídica**. Goiânia: Oriente. 1976. 15p.

BRASIL. Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 18.7.1941. Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 9.9.1942 Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 7.11.1962. Poder Legislativo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 340**. Impossibilidade de usucapião em bens públicos. 1963. Poder Judiciário, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 23.3.1964, . Poder Legislativo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 31.12.1973 e retificado em 30.10.1975. Poder Executivo, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976** publicado no DOU de 9.12.1976. Poder Executivo, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981** publicado no DOU de 2-9-1981. Poder Executivo, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 111.079**. Brasília. 10 de abril de 1987. Disponível em: <<http://www.stfjus.br>>. Acesso em 15/09/2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição de 2012. 1988. Poder Legislativo, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Lei nº 8.666, de 21 De Junho de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 22.6.1993. Poder Legislativo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 17.3.1998. Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 19-7-2000 Poder Legislativo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Decreto Nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 23.8.2002. Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Decreto Nº 4.887, de 20 de Novembro De 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 21.11.2003. Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 23800-MS**, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ 07-02-2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15/09/2015.

_____. Decreto Nº 5.092, de 21 de maio de 2004 **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 24.5.2004. Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. RMS 18.952/RJ**, julgado em 26/04/2005, DJ 30/05/2005, p. 266. Poder Judiciário, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15/09/2015.

_____. Lei nº 11.284, DE 2 de março de 2006 **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 3.3.2006. Poder Legislativo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 publicado no DOU de **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 17.4.2006. Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal . **Recurso Extraordinário – (RE 602472- PR)**. Coordenação de Análise de Jurisprudência. Poder Judiciário, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CARVALO FILHO, JS. **Manual de Direito Administrativo**. 16ª Edição. São Paulo-SP: Editora Lúmen Júris. 2006.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. Versão eletrônica para Epub.2013.

DULLIUS, AA; BOSCHETTI, F. **Competências e desafios do licenciamento ambiental**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em ago 2015.

FARIAS, CC; ROSENVAL, N. **Curso de Direito Civil**. Vol 5. 8ª Edição. Editora Jus PODIVM. 2012. 988 p.

FIORILLO, CAP. **Curso de direito ambiental brasileiro** 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal — São Paulo : Saraiva, 2013. Versão Eletrônica.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 17ª Edição. São Paulo: 1.180 p.2012.

HERMIDA, D. D. ; FILOMENO, JGB ; WAGNER JUNIOR, LG . **As Terras Devolutas e o Novo Código Civil**. In: Filomeno JGB; Wagner Junior,LGC; Gonçalves, RA. (Org.). *O Novo Código Civil e a sua Interdisciplinariedade*. 01ed.Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora

Ltda, 2004, v. 01, p. 51-75. Disponível em: <<http://denishermida.dominiotemporario.com/doc/terraspdf.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.

MARTINS, H. O regime jurídico-constitucional dos bens públicos da união: Perspectiva histórica e positiva. **Revista Justiça e Cidadania**. N. 103.2009. Disponível em:<<http://www.editorajc.com.br/2009/02/o-regime-juridico-constitucional-dos-bens-publicos-da-uniao-perspectiva-historica-e-positiva/>> Acesso em: 20 ago. 2015.

MATOS, F.S. **Terras Devolutas - espécie de Terras Públicas**. ABDA. 2000. Disponível em: <www.abda.com.br/franciscom.htm>. Acesso em :11 de Set. 2015.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de Áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade – Vol. IX n°**. 1 jan./jun. 2006.

MILARÉ, E. **Direito Ambiental – A gestão ambiental em foco**. Doutrina – Jurisprudência – Glossário. Revista dos Tribunais, 8ª Edição. 1.616 p. 2013.

MPF. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Manual de atuação. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. 117p.Brasília-DF. 2014.

_____. **Regularização fundiária em unidades de conservação / 4**. Câmara de Coordenação e Revisão. Série Manuais de Atuação. Brasília : MPF, 2014.73 pg.

MITTERMEIER, R. A.; WERNER, T.; AYRES, J. M. & FONSECA, G. A. B. 1992. O país da megadiversidade. *Ciência Hoje*, 14(81): 20-27.

NOVOA, H. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: Leud editora. 2000. 236 pg.

OLIVEIRA, AB; BORDERES, KB. Propriedade, Domínio, Titularidade, Posse e Detenção. **Revista Jurídica - CCJ/FURB** ISSN 1982 -4858 v. 13, nº 25, p. 99 - 107, jan./jul. 2009.

PEREIRA, PF e SCARDUA, FP. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambient. soc.**, v. 11, n. 1, June, 81-97. Campinas. 2008.

PORTO, AE. 2006. **Aspectos de Dominialidade**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrinal1.html>>. Acesso em 14 Abr.2015.

RODRIGUES, PC; FERREIRA, RR. **Sobreposição de unidades de conservação em terras indígenas no estado de Roraima**. In: CONPEDI. Direitos fundamentais e democracia II. CONPEDI. UNICURITIBA..–Florianópolis: FUNJAB, 2013.

RESENDE, R.M. **NORMAS GERAIS REVISITADAS: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Consultoria Legislativa. Senado Federal. 2013. 63p. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acesso em: 31 de Jan. 2016.

SILVA, MA; NOGUEIRA, RJB. **Sobreposição de territórios: unidades de conservação e terras indígenas no médio Solimões**. Anais XVI Encontro Nacional de Geógrafos. AGB. Porto Alegre de 13 a 40 de Julho de 2010.

SILVA, JA . **Direito Ambiental Constitucional**. 9^a ed. São Paulo: Malheiros: São Paulo. 2011

Souza, SEN; Gama Filho, A. Desapropriação: breves considerações à luz da legislação vigente e do direito urbanístico. **O Patriarca. Revista do Curso de Direito - Unipac Araguari**. Minas Gerais. V. 02. N. 2.17 p. 2010.