



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

Departamento de Direito do Estado

DES0424 - Intervenção Estatal na Propriedade

Prof. Dr. Rodrigo Pagani de Souza

Role Play

Arrazoado dos Deputados Estaduais Autores da Ação Popular

por

Luise Gomes de Almeida Gonçalves - nº USP 9353185

Rodrigo Mendes Santana - nº USP 9353845

Ana Tereza de Carvalho Viana - nº USP 9352524

José Pedro César Fittipaldi - nº USP 3302746

Eduardo Chiaregato Gonzalez - nº USP 6853757

São Paulo

Setembro de 2018

1. Apresentação

Este trabalho, elaborado como parte da atividade de *role play* prevista no programa da disciplina Intervenção Estatal na Propriedade, ministrada no segundo semestre de 2018 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo pelo Prof. Dr. Rodrigo Pagani de Souza, reúne e sintetiza os argumentos da parte “*Deputados estaduais autores da ação popular*”, no contexto do conflito urbanístico-ambiental objeto da discussão.

2. Dos fatos

O caso em tela tem início no ano de 2006, quando o Governo do Estado de Minas Gerais cria a Estação Ecológica do Cercadinho através da Lei Estadual 15.979/2006 – determinando que, até que a área delimitada em memorial descritivo esteja sob posse e domínio do Poder Público, o que só pode ocorrer mediante desapropriação, “*fica proibida qualquer forma de desmatamento de vegetação nativa ou outra atividade que possa contrariar as finalidades de criação da Estação Ecológica*”(Art. 4º).

Não obstante a evidente limitação administrativa incidente sobre o local, a Sra. Luísa Lopes, proprietária de gleba de 20.000 m², apresenta à municipalidade projeto de parcelamento do solo urbano, pretendendo constituir loteamento voltado à edificação de habitações unifamiliares. Inconformada com o indeferimento do projeto, D. Luísa decide aguardar por cinco anos e então apresentar requerimento administrativo ao Estado de Minas Gerais, demandando manifestação favorável à caducidade da declaração de utilidade pública que alega estar contida no Art. 4º da Lei 15.979/2006, com fundamento no prazo de cinco anos previsto pelo Decreto-Lei 3.365/1941, Art. 10.

Instada a analisar o pedido, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente mineira, amparada por parecer da PGE/MG, decide por deferir o requerimento, dessujeitando o imóvel da limitação administrativa a que se via submetido. D. Luísa então apresenta novo projeto de parcelamento ao Município, acrescentando esta certidão à instrução do processo, mas o pedido sequer chega a ser apreciado em virtude de uma série de eventos subsequentes: a apresentação de ação popular de nossa parte; a ocupação da área por integrantes da Associação Moradia para Todos; o ajuizamento de ação de reintegração de posse; e a posterior mudança da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte transformando a área em comento em ZEIS - Zona Especial de Interesse Social.

Neste novo e conturbado contexto, o MP/MG decide promover reunião pública conjunta para ouvir os interessados, sendo esta a presente situação.

3. Da legitimidade ativa

A lei 4741 /65 disciplina a ação popular, tratando da legitimidade para sua propositura em seu artigo 1º, nos seguintes termos:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios § 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. § 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda".

De acordo com tal disciplina legal, portanto, qualquer pessoa que comprove sua condição de cidadão, estando no gozo de direitos civis e políticos, poderá ajuizar ação popular frente a atos lesivos ao patrimônio público. Tendo em vista que os autores da ação popular em questão ocupam cargos de deputados estaduais, não resta dúvida quanto ao seu status de cidadãos. Já quanto ao objeto, o dispositivo se restringe aos atos lesivos aos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, não abarcando o meio ambiente em seu rol. A Constituição Federal, porém, amplia o objeto, incluindo a lesão ao meio ambiente como hipótese ensejadora da ação popular, em seu art. 5º inciso LXXIII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Sendo assim, considerando que a Constituição Federal incluiu expressamente a proteção ao meio ambiente no rol de atos lesivos ao patrimônio público que constituem objeto

de ação popular, não resta dúvidas acerca da legitimidade dos autores para figurar no polo ativo de ação popular ajuizada em defesa do meio ambiente.

4. Da natureza jurídica da Estação Ecológica

A motivação principal de nossa ação popular, movida com fundamento na CRFB/88, Art. 5º, LXXIII e na Lei Federal 4.771/1965, é a proteção do meio ambiente – objetivo primeiro da legislação específica incidente sobre a localidade, e bastante em si mesmo para dar solução completa e adequada ao caso.

Segundo a Lei Federal 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a unidade de conservação é o “espaço territorial e seus recursos ambientais (...) com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Art. 2º, I). Neste contexto, a Estação Ecológica (Art. 9º e seguintes) é a figura cujas garantias adequadas de proteção são as mais restritivas. Objetivando tão somente a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas (Art. 9º, *caput*), a Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, ficando proibida até mesmo a visitação pública, exceto com objetivo educacional (Art. 9º, §2º), sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei (Art. 9º, §1º).

No caso em tela, temos tão somente que, com o estabelecimento da Estação Ecológica no local através do ato legal apropriado, qualquer provisão incompatível com suas amplamente restritivas finalidades de proteção restará inválida ou invalidável – incluindo tanto os pedidos realizados na esfera urbanística por D. Luísa e as pretensões possessórias da Associação Moradia para Todos, quanto as leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo que disponham em desfavor da proteção ambiental.

5. Da impossibilidade de se alegar a caducidade da criação da Estação Ecológica

Quando a lei 15.979, de 13/01/2006, posteriormente alterada pela lei 18.042, de 13/01/2009, criou a Estação Ecológica de Cercadinho, sua edição constituiu ato próprio, não sujeito à caducidade.

Tal afirmação toma como base os princípios de Direito Ambiental que vão além da seara das discussões de necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, pois lidam com um bem jurídico a ser preservado que possui maior importância do que qualquer interesse particular, vez que leva em consideração a conservação do meio ambiente.

Independentemente do interesse da proprietária na exploração econômica da região, ou dos interesses de famílias ocupantes do território em questão com o intuito de constituir moradia, o interesse na preservação ambiental da região constitui interesse difuso, superior hierarquicamente em relação a dispositivos legais possivelmente em conflito e não estaria portanto sujeito à caducidade.

6. Da inaplicabilidade do prazo de cinco anos previsto pelo Decreto-Lei 3.365/41

O preceito legal estatuído no Decreto-Lei 3.365/41 estipula prazo de caducidade para a efetivação da desapropriação, *in verbis*:

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.

Entretanto, em se tratando de Unidades de Conservação, a legislação competente é ambiental, genericamente, a Lei nº 9.985/00, a qual no art. 11, §1º não previu prazo algum para a desapropriação.

Ademais, a proibição contida no parágrafo único do citado art. 4º da Lei Estadual nº 15.959, de 2006 não se confunde com a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação por diversos motivos, não podendo ser alegada caducidade com base no Decreto-Lei 3.365/41.

Primeiramente, a proteção estabelecida na Lei Estadual nº 15.959/06 foi instituída em favor do que preceitua a própria Constituição Brasileira, a qual incumbe, no art. 225, ao Poder Público garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para se garantir esse direito é que se criou uma estação ecológica, uma das categorias de unidade de conservação. Essa proteção somente pode ser instituída por ato normativo do poder público, tendo como objetivos a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, estabelecendo restrições às áreas particulares, não em vista de uma declaração de utilidade pública, mas, sim, da legislação ambiental competente, a saber, a Lei nº 9.985/00 e, no tocante as estações ecológicas, a Lei 6.092/81.

A caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação não pode, assim, ser entendido como uma desapropriação comum, devido o seu caráter sancionatório, haja em vista o poder-dever de desapropriar o imóvel que não estiver cumprindo sua função social, isto é, a preservação do meio ambiente.

A legislação ambiental estabelece também que a desapropriação de uma área protegida fundamenta-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em um ato legal, sendo que a própria Constituição no seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação, não existindo, pois, amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação, e sim o contrário, como dispõe o art. 22 da referida Lei nº 9.985/00:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica. (grifo nosso)

Assim sendo, ainda que haja qualquer declaração de utilidade pública esta é independente do ato normativo garantidor da proteção ambiental, possuindo, assim, caráter meramente acessório ao escopo do ato de criação da unidade de conservação, não podendo ser utilizada legislação incompatível com a matéria e destoante dos preceitos constitucionais para se entender o prazo de caducidade como de 5 anos.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Tratamento constitucional da autonomia municipal e da função social da propriedade urbana – noções gerais. Cadernos Jurídicos, São Paulo, a. 18, n. 46, p. 77-81, jan./mar. 2017.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Limitações administrativas e sua excepcional indenizabilidade. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). Poder de polícia na atualidade. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 109-129.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- BRASIL. Decreto-Lei 3.365/1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União, 18 jul. 1941.
- BRASIL. Lei 4.717/1965. Regula a ação popular. Diário Oficial da União, 05 jul. 1965.
- BRASIL. Lei 6.766/1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União, 20 dez. 1979.
- BRASIL. Lei 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de produção e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 02 set. 1981.
- BRASIL. Lei 9.985/2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, 19 jul. 2000.
- BRASIL. Lei 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 jul. 2001.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão. RE nº 134297-8/SP, Min. Rel. Celso de Mello. Publicada no DJE em 22 set. 1995. Último acesso em 08 jul. 2017.
- LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 49, v. 194, p. 53-64, abr./jun. 2012.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Condicionamentos e sacrifícios de direitos. Revista Trimestral de Direito Público – RTDP, n. 4, p. 79-83, 1993.