



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201814304008288

INTERESSADO: HELÍEL JOSÉ DIAS

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1119/2019 - GAB

EMENTA: ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA). UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL. TERRAS DEVOLUTAS ESTADUAIS INSERIDAS NO INTERIOR DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (UC). INDISPONIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO AOS OCUPANTES.

1 - Trata-se de consulta formulada pela **Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA)**, sobre a possibilidade de alienação aos ocupantes de terras devolutas estaduais inseridas dentro de Unidade de Conservação da categoria **Área de Proteção Ambiental (APA)**, outorgando-lhes títulos de domínio.

2 - O **Parecer ADSET nº 147/2019** (SEI 7844702) é no sentido da possibilidade de destinação de terras devolutas estaduais abrangidas pela Área de Proteção Ambiental Pouso Alto, para fins de produção agrária, mediante alienação ou concessão, aos tradicionais ocupantes, ouvido o Conselho da APA e o órgão estadual competente, e desde que assim permita o plano de manejo. No entender do parecerista, o art. 4º, I, da Lei Estadual nº 18.826/2015, que preleciona a indisponibilidade das terras devolutas estaduais necessárias à instituição de unidade de conservação ambiental, somente teria aplicação em relação às Unidades de Conservação do grupo de Proteção Integral, não atingindo as de Uso Sustentável.

3 - Pelo **Despacho nº 2968/2019 PPMA** (SEI 7935284), o Procurador-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente reforça o entendimento da Procuradoria Setorial, acrescentando como fundamento o princípio da privatização das terras públicas e devolutas, regente do Direito Agrário, para possibilitar a privatização de terras localizadas em APA's passíveis de exploração econômica sustentável, conforme seu plano de manejo, e submete o opinativo à apreciação deste Gabinete.

4 - Pois bem. Sobre a conceituação de **terras devolutas**, José dos Santos Carvalho Filho leciona que:

“Terras devolutas são as áreas que, integrando o patrimônio das pessoas federativas, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas. Esse conceito foi dado pela já referida Lei Imperial nº 601, de 1850, ao regularizar o sistema dominial, distinguindo o público do privado. O Decreto-lei nº 9.760/46 as caracteriza como as terras não aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, incluindo também as das faixas de fronteira. Em outras palavras, trata-se de áreas sem utilização, nas quais não se desempenha qualquer serviço administrativo, ou seja, não ostentam serventia para uso pelo Poder Público.

(...)

As terras devolutas fazem parte do domínio terrestre da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, enquanto devolutas, não têm uso para serviços administrativos. Por serem bens patrimoniais com essas características, tais áreas enquadraram-se na categoria dos bens dominicais.”¹

5 - Não obstante o caráter de **disponibilidade** de que se revestem as **terras devolutas**, já que se tratam de **bens dominicais**, o legislador constituinte de 1988 inovou ao trazer uma exceção à essa regra. Ao dispor no art. 225, § 5º da Constituição Federal que *“são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”*, o legislador, ao conferir a esses bens o caráter de **indisponibilidade**, colocou-os sob o mesmo regime jurídico dos **bens de uso comum do povo e de uso especial**.

6 - **Não poder dispor** significa que não podem ser alienados ou onerados nem desvirtuados das finalidades a que estão voltados. Significa, ainda, que o Poder Público tem o dever de conservá-los, melhorá-los e mantê-los ajustados a seus fins, sempre em benefício da coletividade. São indisponíveis porque utilizados efetivamente pelo Estado para alcançar os seus fins. Ainda que terceiros possam usá-los, tais bens são indisponíveis enquanto servirem aos fins estatais.

7 - De outra banda, a definição de **Unidade de Conservação** é trazida pelo art. 2º, I, da Lei nº 9.985/2000 como *“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, 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”*. Tal definição é repetida no art. 2º, I, da Lei Estadual nº 14.247/2002, que institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação no Estado de Goiás.

8 - A respeito dos “objetivos” para a criação de Unidades de Conservação, a Procuradora da República Ludmila Junqueira Duarte Oliveira assim discorre:

“Historicamente pensadas para alcançar objetivos antropocêntricos vários – recreativos, econômicos, religiosos –, posteriormente o propósito de instituição de áreas protegidas ampliou-se para abranger a proteção de ecossistemas, processos ecológicos, habitats e espécies. Nos dias de hoje, a noção que melhor traduz o objetivo de criação de espaços protegidos é exatamente a da conservação da biodiversidade.”²

9 - Portanto, independentemente de se tratarem de Unidades de Conservação do grupo de **Proteção Integral** ou de **Uso Sustentável**, esses espaços especialmente protegidos são

necessários à proteção dos ecossistemas naturais, de forma que eventuais terras devolutas que se encontrarem em seu interior adquirem o caráter de **indisponibilidade** (art. 225, § 5º, CF).

10 - Tanto é assim que a **Lei Estadual nº 18.826/2015**, buscando conferir efetividade à Carta Magna, considera indisponíveis as terras devolutas necessárias à instituição de Unidades de Conservação, sem fazer distinção de qual grupo (se de **Proteção Integral** ou de **Uso Sustentável**):

"Art. 4º São indisponíveis as terras devolutas necessárias à:

I – instituição de unidade de conservação ambiental;

II – preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, ecológico, arqueológico, espeleológico, paleontológico e científico, com exceção das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos;

III – proteção de mananciais indispensáveis ao abastecimento público;

IV – proteção dos ecossistemas naturais."

11 - A pretensão de dar interpretação ao art. 4º, I, da Lei Estadual nº 18.826/2015, no sentido de que somente seriam indisponíveis as terras devolutas necessárias à instituição de Unidades de Conservação de **Proteção Integral** vai de encontro ao *princípio da máxima efetividade da Constituição*, como vetor de interpretação da matéria ambiental.

12 - Ademais, a possibilidade de coexistirem terras públicas e privadas nas Unidades de Conservação da categoria **Área de Proteção Ambiental (APA)**, em nada se relaciona com a sua classificação como UC de **Uso Sustentável**. Se assim fosse, não seria admitida a existência de Unidades de Conservação de **Proteção Integral** constituídas por áreas particulares (o que ocorre, por exemplo, com o Monumento Natural e com o Refúgio de Vida Silvestre).

13 - É importante registrar, contudo, que a indisponibilidade das terras devolutas inseridas no interior de Unidades de Conservação, sejam elas de **Proteção Integral** ou de **Uso Sustentável**, implica na impossibilidade de alienação dessas terras a particulares, mas não impede, a princípio, a permanência dos tradicionais ocupantes no local (isto depende da categoria da Unidade de Conservação, do plano de manejo *etc*).

14 - Quanto às **Áreas de Proteção Ambiental (APA)**, assim leciona Paulo de Bessa Antunes:

"As APAs podem ser criadas por decreto ou lei, que, necessariamente, deverá conter sua denominação, limites geográficos, principais objetivos e proibições e restrições de uso de recursos ambientais. Não há proibição de habitação, residência e atividades produtivas nas APAs; contudo, estas devem ser orientadas e supervisionadas pela entidade ambiental encarregada de assegurar o atendimento das finalidades da legislação instituidora. Portanto, a criação de uma APA, de forma alguma, impede o exercício de atividades econômicas. Ao contrário, se a APA for bem concebida, é possível que o seu estabelecimento se constitua em estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas. A única exigência que é feita pelo Poder Público é que as atividades sejam compatíveis com o plano de manejo e que sejam executadas de maneira sustentável..."³

15 - Pelo exposto, **deixo de acolher o Parecer ADSET 147/2019** (SEI 7844702), com os argumentos reforçados pelo **Despacho nº 2968/2019 PPMA** (SEI 7935284), e oriento à

Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) pela impossibilidade de alienação a particulares de terras devolutas estaduais inseridas no interior de Unidades de Conservação, sejam de **Proteção Integral ou de Uso Sustentável**, tendo em vista o seu caráter indisponível, o que não impede, a princípio, a permanência dos tradicionais ocupantes no local.

16 - Volvam-se os autos à **Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação à **Chefia da PPMA**, para que a replique entre os demais integrantes da Especializada, bem como à **Chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 *José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 2010, p. 1309.*

2 *Ludmila Junqueira Duarte Oliveira, Regularização fundiária de unidades de conservação, in Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 9 – n. 32/33, p. 143-176 – jan./dez. 2010*

3 *Paulo de Bessa Antunes, Direito Ambiental, 2014, p. 925.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 12/07/2019, às 11:56, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **8068280** e o código CRC **6C922D0E**.

ASSESSORIA DE GABINETE
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201814304008288



SEI 8068280