

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201814304008288

INTERESSADO: HELÍEL JOSÊ DIAS

ASSUNTO: APA POUSO ALTO

**DESPACHO Nº 250/2020 - GAB**

EMENTA: TERRAS DEVOLUTAS ESTADUAIS INSERIDAS NO INTERIOR DE UC. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA). COEXISTÊNCIA DE DOMÍNIO PÚBLICO E PRIVADO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. ART. 4º, I, DA LEI ESTADUAL Nº 18.826/2015. FLEXIBILIZAÇÃO. MANIFESTAÇÃO FAVORÁVEL DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL.

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 - Não obstante as manifestações favoráveis à regularização fundiária da Procuradoria Setorial da SEAPA (**Parecer ADSET 147/2019** - SEI 7844702) e do Procurador-Chefe da PPMA (**Despacho PPMA 2968/2019** - SEI 7935284), foi proferida orientação do Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado 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 impediria, a princípio, a permanência dos tradicionais ocupantes no local (**Despacho GAB 1119/2019** - SEI 8068280).

3 - A Superintendência de Unidades de Conservação e Regularização Ambiental da SEMAD (**Memorando SUCRA 56/2019** - SEI 9135047) , por sua vez, afirma que não há objeção para a regularização do imóvel rural tratado neste processo (Fazenda Cajueiro – Gleba 06), inserido na matrícula 3.845, do CRI de Alto Paraíso, **localizado na Área de Proteção Ambiental - APA Pouso Alto**, no município de Alto Paraíso de Goiás-GO, cuja área está localizada na Zona de Uso Agropecuário Extensivo do zoneamento da APA do Pouso Alto e limítrofe a região de expansão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, na Zona de Amortecimento. Desta forma, a SUCRA concluiu que:

*“Portanto, em consonância com as posturas do plano de manejo da Unidade de Conservação da APA do Pouso Alto, o interessado pode ter a regularização fundiária da sua ocupação tradicional, desde que observados todos os preceitos legais para a formalização do destaque do patrimônio público, sobre esta terra, ao privado pela SEAPA e **inclusão dos compromissos relativos a ocupação e domínio de terras estabelecido, conforme zona citada na APA do Pouso Alto os quais deverão constar dos documentos de destinação da terra. A SEMAD não apresenta objeções quanto à destinação do imóvel para regularização fundiária, pois o mesmo encontra-se inserido em uma unidade de conservação de uso sustentável e com permissão de domínio privado, mas fora de unidades de conservação de domínio público estaduais criadas ou em processo de criação.**”*

*Entretanto, tendo em vista o disposto no Despacho 1119/2019-GAB/PGE (8068280) dissonante dos Parecer 147 – ADSET SEAPA (7844702) e do Despacho 2968/2019 – PPMA/PGE (7935284), vedando a destinação ao privado por meio da regularização fundiária as terras na APA do Pouso Alto, encaminhado à Advocacia Setorial da SEMAD, **informando que tecnicamente e para aprimoramento do controle ambiental na APA do Pouso Alto, visando a garantia da dominialidade dos imóveis rurais para fins de controle ambiental objetivo quanto à responsabilidade pelo uso e cumprimento das funções socioambientais da terra, esta SUCRA se posiciona favoravelmente a regularização fundiária dos imóveis rurais com ocupações preexistentes na APA do Pouso Alto, na forma que determina a Lei estadual 18.826/2015 e Decreto estadual 8.576/2016 que a regulamenta, e a Lei estadual 14.247/2002 e decreto estadual 5.806/2003 que a regulamenta dispendo sobre as Unidades de Conservação do Estado de Goiás, bem como os regulamentos de criação, delimitação e o zoneamento previsto no Plano de Manejo da APA do Pouso Alto.**”*

4 - Diante disso, os autos foram submetidos a nova apreciação deste Gabinete pela Procuradoria Setorial da SEMAD. Na oportunidade, a Setorial colacionou o **Parecer 190/2011 AGU**, em que a Advocacia Geral da União manifestou-se favoravelmente a regularização fundiária de ocupações incidentes em Área de Proteção Ambiental (APA) (**Despacho nº 1026/2019 - PROCSET - SEI 9664052**).

5 - Preliminarmente, é preciso pontuar que a legislação que dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do INCRA apresenta sensível diferença com relação à legislação do Estado de Goiás. Senão vejamos o art. 4º, III, da Lei federal nº 11.952/2009 comparado ao art. 4º, I, da Lei estadual nº 18.826/2015:

LEI FEDERAL Nº 11.952/2009

Art. 4o Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

LEI ESTADUAL Nº 18.826/2015

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

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da [Lei no 11.284, de 2 de março de 2006](#), de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1o As áreas ocupadas que abrangem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscimos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do [art. 20 da Constituição Federal](#), poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

§ 2o As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei. [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#)

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com normas específicas. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#)

6 - De se notar, portanto, que a legislação federal possibilita a **regulamentação** da alienação das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do INCRA que recaiam sobre Unidades de Conservação. E, nesse contexto, foi editado o **Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018**, prevendo que o INCRA definirá as glebas a serem regularizadas após consulta a diversos órgãos e entidades, inclusive do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e órgãos ambientais estaduais (art. 13, do Decreto 9.309/2018).

7 - Nesta senda, foi editada a **Instrução Normativa nº 95, de 17 de dezembro de 2018**, fixando procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais de propriedade do INCRA e da União, fora da Amazônia Legal, de que trata o Decreto nº 9.309/2018. E, no que atine ao caso sob análise, transcrevo o seu art. 3º, que trata das **áreas não passíveis de regularização**:

#### **Art. 3º Não serão passíveis de alienação as ocupações que recaiam sobre áreas:**

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

**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.

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena, quilombola e outras populações tradicionais, ressalvadas a possibilidade de regularização fundiária em benefício destas populações;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, **de unidades de conservação de domínio público ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação; ou**

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1º As áreas ocupadas que abrangem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscimos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, serão regularizadas pela Secretaria de Patrimônio da União ou pelo Incra mediante acordo de cooperação.

§ 2º As terras ocupadas por populações indígenas, quilombolas ou outras populações tradicionais serão regularizadas de acordo com normas específicas e, na impossibilidade de aplicação destas, a regularização fundiária das terras ocupadas por tais populações poderá ser efetuada nos termos desta Instrução Normativa.

§ 3º As áreas de florestas públicas a que se referem o inciso III são aquelas cujo o Serviço Florestal Brasileiro manifestar interesse.

**§ 4º As Áreas em unidades de conservação que permitam a coexistência do domínio público e do privado poderão ser regularizadas, observadas as restrições impostas pelo seu Plano de Manejo, bem como o disposto na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.**

8 - Verifica-se, portanto, que o ordenamento jurídico federal admite a regularização de áreas da União ou do INCRA inseridas em Unidades de Conservação que permitam a coexistência de domínio público e privado. O que daria azo, então, a uma possível regularização fundiária de área inserida no interior de Unidade de Conservação estaria diretamente relacionado à possibilidade de coexistir o **domínio privado** da área.

9 - Desta forma, *reafirmo o Despacho GAB 1119/2019 quando afasta 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 estaduais necessárias à instituição de Unidades de Conservação de Proteção Integral.*

10 - No entanto, considero que o tema merece um olhar mais profundo, mormente considerando a preocupação das Secretarias de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) em **compatibilizar** a política agrária, que engloba a destinação de terras devolutas estaduais, com a política ambiental, ressaltando a ponderação da SUCRA no sentido de que a regularização fundiária da APA Pouso Alto viabilizará um aprimoramento do **controle ambiental**, atribuindo-se **responsabilidade pelo uso e cumprimento das funções socioambientais da terra**.

11 - Façamos, portanto, um breve histórico das Áreas de Proteção Ambiental (APAs). As áreas de proteção ambiental foram introduzidas no Direito Brasileiro pela Lei federal nº 6.902/1981, que determinava, em seu art. 8º, que o Poder Executivo, quando houvesse relevante interesse público, poderia declarar determinadas áreas do território nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de

assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais. De acordo com aquela lei, as APAs eram unidades de conservação *estabelecidas em regiões que já se encontravam habitadas*, tendo como um de seus objetivos precípuos o de assegurar o bem-estar das populações humanas que nela habitavam. Outrossim, o art. 9º, VI, da Lei 6.938/91 estabelece que as APAs são um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. A Resolução CONAMA nº 10/88, por sua vez, estabeleceu que as áreas de proteção ambiental são unidades de conservação destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e a proteção dos ecossistemas. Há quem chegue a conclusão, portanto, que as APAs, em sentido estrito, não devem ser vistas como unidades de conservação, mas, preferencialmente, como áreas submetidas a um regime especial de gestão ambiental.<sup>1</sup>

12 - Diante disso e da expressa manifestação favorável da SEMAD à regularização fundiária dos imóveis rurais com ocupações preexistentes na APA Pouso Alto, desde que compatível com o zoneamento previsto no seu Plano de Manejo, parece razoável a flexibilização da interpretação do art. 4º, I, da Lei estadual nº 18.826/2015 para possibilitar a sua aplicação ao caso concreto, já que a política de destinação de terras devolutas não implicará em prejuízo à tutela do meio ambiente.

13 - Chamo a atenção, porém, para a possibilidade de acionamento do Estado de Goiás por particulares que julgarem que tiveram o seu direito de propriedade esvaziado com a criação da Unidade de Conservação (desapropriação indireta). Embora absurdo, seria factível, por exemplo, que o Estado de Goiás viesse a ser acionado em ação de desapropriação indireta por proprietário particular que *adquirira a terra devoluta por preço simbólico do órgão de terras estadual* e depois viesse a buscar *indenização por apossamento administrativo*. Daí porque é importante que a Administração Pública atribua a correta denominação à Unidade de Conservação, já que muitas vezes são estabelecidas, sob o manto de APA, outras unidades de conservação.<sup>2</sup>

14 - Pelo exposto, refluindo parcialmente da orientação jurídica contida no **Despacho GAB 1119/2019 (8068280)**, manifesto favoravelmente à possibilidade de regularização fundiária dos imóveis rurais com ocupações preexistentes na APA Pouso Alto, desde que compatível com o zoneamento previsto no Plano de Manejo da Unidade de Conservação, e obtida anuência expressa do órgão estadual ambiental. Recomendo, ainda, a inclusão, nos documentos de destinação das terras, dos compromissos relativos a ocupação e domínio de terras, conforme zoneamento estabelecido para a APA do Pouso Alto.

15 - 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, à **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**, via **Procuradoria Setorial**, bem como à Chefia do **CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO, aos 19/02/2020.

1. Essa é a opinião de Paulo de Bessa Antunes, em Manual de Direito Ambiental, 16ª ed., 2014, p. 926.

2. SERRA DO MAR. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. AÇÃO DE NATUREZA REAL. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. SÚMULA Nº 119/STJ.

1. Os proprietários de imóveis com restrição ao direito de uso por imposição legal, têm direito à indenização pelo desfalque sofrido em seu patrimônio, ocupado pelo Poder Público. A ação de desapropriação indireta é de natureza real, não se expondo à prescrição quinquenal.(RESP 94152, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 23/11/1998) 2. As restrições de uso de propriedade particular impostas pela Administração Pública, para fins de proteção ambiental, constituem desapropriação indireta, devendo a indenização ser pleiteada mediante ação de natureza real, cujo prazo prescricional é vintenário (Precedentes nos REsps: 443.852 e 94.152) "ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR. LEGITIMIDADE. PRESCRIÇÃO. INÉPCIA DA INICIAL. LIMITAÇÃO DE USO. PERÍCIA. DETERMINAÇÃO DE NOVA AVALIAÇÃO.

1. O Estado de São Paulo é parte legítima para responder às indenizações referentes ao Parque Serra do Mar, tendo a jurisprudência deste STJ se manifestado nessa linha em diversas ocasiões.

2. Não se aplica o teor do art. 1º, do Decreto nº 20.910/32, às ações desapropriatórias indiretas. O prazo, antes da vigência do Novo Código Civil, para efeitos prescricionais, é de 20 anos.

3. Se o pedido não está sustentado em alegações de domínio com descrição vaga e incompleta, não há que se falar em inépcia da inicial.

4. O Decreto que criou o Parque Estadual Serra do Mar não caducou, produzindo os seus efeitos ao impor restrições de uso às propriedades atingidas. Não ocorreu apossamento da área, havendo simples limitação administrativa que afeta, em caráter não substancial, o direito de propriedade. Não se justifica, assim, impor indenização correspondente ao valor da terra quando o que lhe atinge é, apenas, limitação de uso.

5. A perícia, considerando o valor que o imóvel tinha, na época, no mercado, não se dedicou a fixar, somente, os danos decorrentes das limitações determinadas pelo Poder Público. O laudo, documento sublimado pela sentença, é, portanto, irreal. Essa irrealidade apresenta-se potencializada quando incluiu as matas de preservação permanente, consideradas por lei, como possuindo valor econômico. Se elas não podem ser exploradas, evidentemente, estão fora do mercado.

6. Recurso especial parcialmente provido para o fim específico de anular os atos processuais a partir da perícia." (REsp 443.852, Rel.

Min. José Delgado, DJ de 10/11/2003) "PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - AÇÃO DE NATUREZA REAL - PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR - INTERESSE DE AGIR - LIMITAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE - DEL 10.251/77 - INDENIZABILIDADE - VIOLAÇÃO À LEI FEDERAL NÃO CONFIGURADA - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO - PRECEDENTES.

- Os proprietários de imóveis com restrição ao direito de uso por imposição legal, têm direito à indenização pelo desfalque sofrido em seu patrimônio, ocupado pelo Poder Público.
  - A ação de desapropriação indireta é de natureza real, não se expondo à prescrição quinquenal.
  - Não basta a alegação de violação à lei federal, com a simples indicação do preceito legal violado, impondo-se a exposição de argumentação em abono da tese sustentada pelo recorrente, sem o que inviável a apreciação do pleito pelo julgador.
  - Para que se tenha por comprovado o dissídio pretoriano alegado os paradigmas colacionados devem apreciar, rigorosamente, o mesmo tema abordado do acórdão recorrido, dando-lhes soluções distintas.
  - Desatendidas as determinações legais e regimentais para demonstração da divergência jurisprudencial, tem-se por não configurado o dissenso interpretativo invocado.
  - Recurso não conhecido" (RESP 94152, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 23/11/1998) 3. Incidência da Súmula nº 119/STJ. "A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos." 4. A limitação administrativa gera obrigação de indenizar quando resulta em prejuízo para o proprietário. A verificação de prejuízo e de sua extensão é questão de prova, obstaculizada pela Súmula 7/STJ.
5. Decidindo o aresto recorrido pela rejeição da prescrição e retorno dos autos, impõe-se o seu retorno ao juízo de origem.
6. Recurso especial desprovido.

(REsp 591.948/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/10/2004, DJ 29/11/2004, p. 237)



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 02/03/2020, às 18:01, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000011664199** e o código CRC **883A032C**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:  
Processo nº 201814304008288

SEI 000011664199