



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00026/2014/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00405.013317/2010-33

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.

ASSUNTOS: LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO EM AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA CONSIDERANDO A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.

I – Pedido de revisão do Parecer nº 107/2013/DECOR/CGU/AGU que assentou o entendimento pela ilegitimidade passiva ad causam da União nas ações de desapropriação indireta em decorrência da inércia do ICMBIO em promover as ações expropriatórias decorrentes da criação de unidades de conservação de domínio público, bem como determinou a legitimidade passiva ad causam da União nas ações que tenham por objeto a imposição de limitações administrativas que acabem por esvaziar o conteúdo da propriedade em unidades de conservação que não sejam de domínio público.

II- Incumbência do ICMBIO para proceder as desapropriações após a criação das unidades de conservação. Lei 9.985/2000 (art. 6, III); Lei 11.516/2007 (art. 1º, I); Decreto 7.515, de 08 de julho de 2011 (art. 2º, IV). Descentralização administrativa operada pelo legislador com a criação do ICMBIO que deverá, em nome do princípio da especialidade, agir de acordo com os seus objetivos institucionais.

III- Argumentação da PFE/ICMBIO que não merece prosperar. Acerto do entendimento consignado no PARECER nº 107/2013/DECOR/CGU/AGU. Rejeição do pedido revisional.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Através do Ofício nº 413/2010/CONJUR/MMA, de 18 de novembro de 2010, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente encaminhou a então Procuradora-Geral da União a Nota nº 287/2010/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc, que serviu para elaboração de defesa da União nos autos da Ação Ordinária nº 2008.37.00.004239-1 demonstrando o entendimento

daquela Consultoria quanto à ilegitimidade passiva da União para figurar nas ações de indenização em virtude da criação de unidade de conservação.

2. Com a Nota nº 287/2010/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc foi juntado a cópia da sentença exarada na referida Ação Ordinária, a qual acabou por não reconhecer a ilegitimidade passiva da União, mas julgou improcedente o pedido deduzido na inicial, além do Parecer nº 635/2008/CGAJ/CONJUR/MMA/mg que na linha da Nota acima também comungava do entendimento quanto a ilegitimidade passiva da União e pertinência da atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
3. Instada a se manifestar a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes apresentou o Ofício nº 023/2011/AGU/PGF/PFE/ICMBIO, defendendo a legitimidade passiva da União nas ações de desapropriação indireta decorrentes da criação de unidades de conservação federal.
4. Encaminhado o Ofício nº 249/2013/DPP/PGU/AGU, de 08 de julho de 2013, para que a Consultoria Jurídica do Ministério Meio Ambiente informasse se estava mantido o entendimento consignado na Nota nº 287/2010/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc, foi juntado aos autos a Informações nº 232/2013/CGAJ/CONJUR/MMA/omtm, esclarecendo que o entendimento anterior estava mantido pela CONJUR/MMA.
5. Em seguida, foi inserido no Processo a Informações Nº 287/2013/CGAJ/CONJUR/MMA/omtm, na linha da Informação anterior, acrescentando, porém, que na hipótese em que o decreto de criação da unidade de conservação federal acabasse por esvaziar o conteúdo do direito de propriedade a União seria parte legítima para figurar no polo passivo dessas demandas.
6. Presente a divergência de entendimentos entre a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBIO e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente os autos foram encaminhados à Consultoria-Geral da União, de onde foi exarado o PARECER nº 107/2013/DECOR/CGU/AGU, cuja ementa dispõe:

DIREITO ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA –
LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM – INSTITUTO CHICO MENDES –
COMPETÊNCIA PARA ATUAR NA DESAPROPRIAÇÃO – A DEMORA NA
DESAPROPRIAÇÃO É ATO OMISSIVO DO INSTITUTO CHICO MENDES E NÃO DA
UNIÃO FEDERAL – AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO TEM NATUREZA
CONDENATÓRIA – A CONDUTA OMISSIVA É DO INSTITUTO CHICO MENDES.

1. Se a União autorizou a autarquia federal a desapropriar o ato omissivo quanto à não expropriação e consequente desapropriação indireta é do referido ente federal.

2. A desapropriação indireta não se confunde com limitações administrativas que ensejam ações judiciais distintas.

3. Legitimidade passiva ad causam da ICMBIO para os atos de desapropriação indireta e da União nos casos de esvaziamento do conteúdo da propriedade pelas limitações administrativas impostas pela criação de unidades de conservação.

7. O Processo então foi encaminhado, pela NOTA N 026/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, ao conhecimento da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBIO de onde foi exarado o PARECER nº 432/2014/AGU/PGF/PFE-ICMBIO, o qual requer:

“(a) a revisão parcial do **PARECER nº 107/2013/DECOR/CGU/AGU** para que reste consignada a legitimidade do ICMBIO – e não do IBAMA – para figurar no polo

passivo de “Ação de Desapropriação indireta” **mesmo quando se refira a unidade de conservação instituída por Decreto publicado em momento anterior ao advento da Lei nº 11.516/2007**, devendo essa diretriz abranger, inclusive, as ações em andamento; e

(b) a revisão do **PARECER nº 107/2013/DECOR/CGU/AGU** para que seja estatuída a intervenção da União em toda “Ação de desapropriação indireta” de imóvel situado em unidade de conservação de domínio público na qual figure, como réu, o ICMBio.”

8. É o Relatório.

Inicialmente, para facilitar a compreensão da controvérsia trago a colação alguns pontos que foram extraídos das diversas manifestações jurídicas que constam nos autos. Vejamos:

NOTA Nº 287/2010/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc

“...

6. Por meio da Lei nº **11.516/2007**, foi **criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, a quem compete, segundo o art. 1º, inciso I da referida lei, “executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas a proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União”

7. O instituto Chico Mendes, que agora sucedeu o IBAMA na responsabilidade pela implantação do Parque Nacional¹, nos termos dos arts. 1º, I, e 2º do Decreto nº 6.100/2007 c/c art. 1º, I, da Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, é a entidade competente para realizar o procedimento de demarcação da área e a análise da cadeia dominial para o pagamento das indenizações devidas...

”8. A criação de autarquia federal, serviço descentralizado, com auto-administração e dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, tem justamente o objetivo de **retirar** da Administração Pública direta as competências a elas repassadas, *cabendo-lhe a titularidade e a execução de determinado serviço público* (no caso, a criação e gestão de Unidades de Conservação). A Lei 11.516/2007, ao criar o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, transferiu-lhe a titularidade e a execução do serviço público de proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União, como pode observar de seu artigo 1º, inciso I.

...”

OFÍCIO Nº 023/2011/AGU/PGF/PFE/ICMBIO

“...

Por outro lado, se é certo que o SNUC põe o Instituto Chico Mendes como ente executor do SNUC no âmbito federal – cabendo-lhe subsidiar a criação de UCs federais e administrá-las – a criação em si dessas UCs cabe à União Federal, a teor do art. 22 da Lei do SNUC, através de lei ou de decreto do Chefe do Poder Executivo. Assim, as propostas de criação de unidades de conservação oriundas do Instituto Chico Mendes são submetidas a análise pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Casa Civil, com a minuta de exposição de motivos que aborda, dentre outros aspectos, os impactos financeiros decorrentes da instituição da UC.

Especificamente em relação à criação de unidades de conservação de domínio público, que não admitem propriedade privada em seu interior, a Lei SNUC estabelece, em diversos de seus preceitos legais, o dever de desapropriação pelo Poder Público dos imóveis privados nela inseridos. Por sua vez, a desapropriação, seja decorrente de utilidade pública (Decreto nº 3.365/41) ou interesse social (Lei nº 4.132/72), pressupõe

sempre uma declaração de utilidade pública que, no âmbito federal, só pode ser exarada pelo Presidente da República através de decreto.

Assim, a despeito de o Instituto Chico Mendes figurar por lei como ente executor do SNUC, é a União quem, mediante lei ou decreto, cria as unidades de conservação federais, bem como quem, por decreto do Chefe do Poder Executivo, declara imóveis privados como de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação. É nessa linha que são instituídas em regra as UCs federais: um decreto federal cria a UC e, no mesmo ato, declara bens de utilidade pública para fins de desapropriação, autorizando o Instituto Chico Mendes a desapropriá-los.

Em razão do caráter dúplice do ato de criação de UCs de domínio público, entendemos que tanto o Instituto Chico Mendes – como órgão executor do SNUC autorizado a promover desapropriação do bem – quanto a União Federal – como ente a quem compete criar a UC e declarar imóveis privados de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação – detêm legitimidade passiva para figurar em eventuais ações de indenização (desapropriação indireta) ajuizadas por proprietários particulares em razão da criação de unidades de conservação.

Por outro lado, não se pode olvidar que os tribunais vêm aceitando a utilização da denominada ação de desapropriação indireta sob o argumento de que a superveniente criação da unidade de conservação ensejaria verdadeiro apossamento ilícito por parte do Poder Público ou, em última análise, limitações administrativas de tal monta que esgotariam o conteúdo econômico das propriedades inseridas nos limites protegidos. Sendo assim, como a denominada ação de desapropriação indireta nada mais é do que uma ação ordinária de indenização, o ato ilícito que a justificaria (lembrar-se do trinômio ato ilícito nexos causal e dano) seria o próprio decreto presidencial, ato que, ao alterar por completo o regime jurídico daquele espaço sem a necessária indenização, impõe gravosas restrições à fruição da propriedade privada.

...”

INFORMAÇÕES Nº 232/2013/CGAJ/CONJUR/MMA/omtm

“...

18. A fase executória das desapropriações envolvendo UCs deverá ser conduzida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, conforme impõem o inciso III do art. 6º da Lei 9.985/2000⁵ c/c inciso I da Lei 11.516/2007⁶, com a disciplina minudenciada no Decreto nº 7.515/2012. Neste tocante, o Decreto 7.515/2010 aclara, no art. 2º, que no cumprimento de suas finalidades, e ressalvadas as competências das demais entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente, caberá ao ICMBio realizar a gestão e a regularização fundiária das unidades de conservação federais e apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;

19. Neste ponto, precisa é a primeira conclusão exposta na Nota, no sentido de que a descentralização administrativa que se deu com a criação do ICMBio e a imposição legal de determinadas finalidades e ações, dentre elas, a regularização fundiária e a condução da fase executória do processo de desapropriação para implantação de unidades de conservação federais, termina por subtrair da União esta atividade a ser desempenhada, com exclusividade, repita-se, pelo ICMBio.

...

26. *Data venia*, o caso, em essência, é de verdadeira responsabilidade civil ambiental por omissão do ICMBio, como se explica, acrescentando essa novel argumentação à temática em proscênio, já pacificada no Direito Jurisprudencial.

27. Ultimada a fase declaratória com expedição de ato de Poder Público – dotado de dúplice

função, conforme exposto na Nota -, passa-se, **NECESSARIAMENTE**, à fase executória. Dito de outra forma, **a fase executória é indispensável à perfectibilização e arremate do procedimento expropriatório e deve ocorrer imperiosamente.**

...

32. Do exposto, resta clarividente e macroscópico que a União não possui poderes para a condução válida da relação jurídica discutida na demanda. Em outras palavras, não guarda pertinência subjetiva com a relação jurídica litigiosa, sendo imperiosa sua exclusão em lides cuja causa de pedir seja coincidente àquela posta na Nota nº 287/2010/CGA/CONJUR/MMA/mmc, por ausência de legitimidade passiva da União

...”

INFORMAÇÕES Nº 287/2013/CGAJ/CONJUR/MMA/omtm

“...

38. Quanto ao pedido de informação suplementar, colaciono abaixo excerto de artigo científico apresentado à Escola da AGU sobre matéria (também em anexo, pois explica o caso em disceptação em detalhes):

Por fim, impede-se diferenciar, neste contexto de criação de unidades de conservação federais, os casos de desapropriação indireta daqueles em que há o esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade por conta de limitações administrativas.

O ato do poder público que cria unidades de conservação, pela própria essência dos espaços territoriais a serem protegidos por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, termina por impor, nos casos em que a desapropriação não é necessária para os fins da política pública ambiental, uma limitação administrativa, hipótese de intervenção restritiva do Estado na propriedade em que há uma maior conformação desta, a bem da defesa do ambiente. De ordinário, é pacífico na doutrina e jurisprudência que esta limitação administrativa não enseja qualquer pleito indenizatório, justamente por apenas conformar o direito de propriedade.

Contudo, por diversas vezes o Estado atua à margem do ordenamento jurídico e termina instituindo limitações administrativas que esvaziam a integralidade do valor econômico do direito fundamental de propriedade. Neste caso, não há dúvidas quanto à ilegalidade cometida e dano gerado, resultando no reconhecimento da legitimidade passiva para as ações cabíveis e na condenação do Poder Público a indenizar o proprietário prejudicado

...”

PARECER Nº 107/2013/DECOR/CGU/AGU

6. ...Como se percebe, quem não cumpre a sua missão é a ICMBIO e, portanto, não há nexos causal entre o decreto autorizador e a desapropriação indireta, mas sim entre a omissão da ICMBIO e o dano causado ao particular. Portanto, não deveria a União figurar no polo passivo de tais ações. A desapropriação é de competência da ICMBIO, como bem ponderou a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente:...

9. Ora, como se verifica estamos diante da segunda hipótese. Houve criação da Unidade de Conservação e uma omissão da ICMBio de promover a competente regularização fundiária, a que estava autorizada pelo próprio decreto de criação da unidade de conservação, nos termos previstos no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941.

...

13. A esse respeito a CONJUR/MMA afirmou que há uma distinção entre a criação de unidades

de proteção integral nas quais a lei determina que o domínio seja público, das demais unidades que apenas impõem limitações administrativas, mas que não há transferência da propriedade particular para o domínio público. No segundo caso, sim, a União deveria ser parte do processo, contudo não se trataria de desapropriação indireta, mas de uma ação de direito pessoal fundada na responsabilidade aquiliana, e não de direitos reais, já que não haveria o apossamento do bem pelo poder público e as limitações decorreriam do próprio decreto demarcatório da reserva. Aduz ainda que a referida distinção está albergada na jurisprudência do STJ. Vejamos as decisões do STJ sobre a matéria: ...

15. Diante do exposto, a linha de defesa da União deve se pautar pela oposição da preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* da União, caso a desapropriação devesse ser efetivada pelo ente autárquico, com personalidade jurídica própria.

PARECER N° 432/2014/AGU/PGF/PFE-ICMBIO

“ ...

11 Embora não componha o cerne da fundamentação do Parecer, o argumento descrito *supra* colide com o entendimento sedimentado no âmbito desta PFE/ICMBio-Sede no bojo do **PARECER N° 0333/2014/PFE/ICMBio/SEDE/PGF/AGU**, da lavra do Procurador-Chefe desta Especializada, a teor do tópico a seguir integralmente transcrito:

12. Em face do exposto, entende-se por necessária **parcial** revisão do **PARECER N° 107/2013/DECOR/CGU/AGU** no ponto, para que reste consignada a legitimidade do ICMBio para figurar no polo passivo de “Ação de Desapropriação Indireta” **mesmo quando se refira a unidade de conservação instituída por Decreto publicado em momento anterior ao advento da Lei n° 11.516/2007**, devendo essa diretriz abranger, inclusive, as ações já em andamento.

...

16. O excerto acima transcrito permite a inferência de que, uma vez incluída no orçamento do ICMBio a dotação necessária à propositura de ação de desapropriação (**direta**, bem entendido) relativamente a dado imóvel particular inserido em unidade de conservação de domínio público, eventual condenação da UNIÃO em “ação de desapropriação **indireta**” manejada por particular tendo como objeto esse imóvel representaria duplo “prejuízo” ao Poder Central. Ora, tal argumento, ao invés de recomendar a não intervenção da UNIÃO no processo, **finda por encarecer a conveniência de sua participação no feito**, em vista de seu manifesto interesse na improcedência da ação – ou ao menos na razoabilidade do *quantum* indenizatório fixado pelo Juízo.

17. Dito de outra forma, a solução jurídica eleita pelo **PARECER N° 107/2013/DECOR/CGU/AGU**, louvada em certa visão compartimentada do interesse público, é incapaz de ombrear a força da constatação de que o Erário é uno e por todos os entes públicos deve ser zelado – mormente aqueles cujos atos comissivos ou omissivos lhe imputem efeitos jurídicos.

18. Deveras, o interesse jurídico da UNIÃO em casos como o presente é manifesto: julgado improcedente o pedido, ela é poupada do impacto financeiro-orçamentário que a inscrição de precatório em favor do particular teria o condão de produzir. De se notar que, mesmo no caso de procedência do pedido autoral, remanesce o interesse da UNIÃO em discutir o **valor** arbitrado pela Justiça a título de indenização.

19. Em reforço ao dever da UNIÃO de figurar nas ações judiciais de desapropriação indireta está a circunstância do ato de criação ter sido editado pela autoridade máxima do Poder Executivo Federal, cujos atos são reconhecidos como oriundos da UNIÃO. **É usual que na desapropriação indireta se alegue a caducidade da criação da unidade de conservação, o que significa dizer que é o ato presidencial que está tendo sua validade diretamente questionada**, atraindo-se, por isso, a responsabilidade e atuação direta da UNIÃO no feito judicial

...”

10. É bem de se ver que a Consultoria-Geral da União alinhou-se com o posicionamento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, no entanto a PFE/ICMBIO requer a revisão do entendimento com base na argumentação exposta no Parecer 432/2014/AGU/PGF/PFE-ICMBIO acima transcrita.

11. Data máxima vênia o inconformismo da PFE/ICMBIO não procede já que resulta cristalino da legislação a incumbência do ICMBIO para proceder as desapropriações após a criação das unidades de conservação. Vejamos:

Lei 9.985, de 18 de julho de 2000

“Art. 6º - O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

III- **órgãos executores: o Instituto Chico Mendes** e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação” (destacamos).

Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007.

“Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I- executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes **às atribuições federais relativas** à proposição, **implantação**, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;” (destacamos)

Decreto nº 7.515, de 08 de julho de 2011 (anexo I)

“Art. 2º No cumprimento de suas finalidades, e ressalvadas as competências das demais entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, cabe ao Instituto Chico Mendes, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Ministério do Meio Ambiente, desenvolver as seguintes ações em nível federal:

IV – realizar a gestão e a **regularização fundiária das unidades de conservação federais** e apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;” (destacamos).

12. Fredie Didie Jr. em sua obra Curso de Direito Processual Civil, Vol. I, 11ª Edição, 2009, Ed. Jus Podivm, págs. 185/186 ao tratar da legitimidade da parte traz a seguinte indicação quanto ao ponto em discussão:

“A todos é garantido o direito constitucional de provocar a atividade jurisdicional. Mas ninguém está autorizado a levar a juízo, de modo eficaz, toda e qualquer pretensão, relacionada a qualquer objeto litigioso. Impõe-se a existência de um vínculo entre os sujeitos da demanda e a situação jurídica afirmada, que lhes autorize a gerir o processo em que está será discutida. Surge, então, a noção de legitimidade *ad causam*.

...

A esse poder, conferido pela lei, dá-se o nome de legitimidade *ad causam* ou capacidade de conduzir o processo. **Parte legítima é aquela que se encontra em posição processual (autor ou réu) coincidente com a situação legitimadora, “decorrente de certa previsão legal, relativamente àquela pessoa e perante o respectivo objeto litigioso”³⁸. Para exemplificar: se alguém pretende obter uma indenização de outrem, é necessário que o autor seja aquele que está na posição jurídica de vantagem e o réu seja o responsável, ao menos em tese, pelo dever de indenizar”** (destacamos).

13. No caso em apreço a pertinência decorre do que está previsto no direito positivo, sendo

possível concluir que o ICMBIO é o agente competente para proceder a implantação e a regularização fundiária das unidades de conservação, o que engloba nessa tarefa a realização das desapropriações que se façam necessárias daquelas unidades que não comportam em seu perímetro a presença de áreas particulares, ou seja, são de domínio público.

14. Corrobora com a afirmação acima quando se nota que espécie o que houve foi uma descentralização administrativa, de modo que o legislador ao criar o ICMBIO e outorgar competência a novel autarquia para à “proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação” bem como de promover a “regularização fundiária” acabou por retirar de outrem a tarefa de se desincumbir desse ônus, já que passou esse serviço a pessoa jurídica determinada, que deverá, em nome do princípio da especialidade, agir de acordo com os objetivos institucionais para o qual foi criada.

15. Portanto, não há sentido que a União seja acionada no polo passivo para responder por ações de desapropriação indireta de unidades de conservação federais de domínio público em razão da demora do ICMBIO em promover as desapropriações. Isso foi o que concluiu a Consultoria-Geral da União.

16. Também conclui a Consultoria-Geral da União de que na hipótese do decreto de criação da unidade acabasse por impor limitação administrativa esvaziando o conteúdo econômico da propriedade a União seria parte legítima para figurar no polo passivo dessas ações. Essa situação vai ocorrer no caso de unidades de conservação que não são de domínio público, dado que é possível a presença em algumas dessas unidades de áreas particulares.

17. Os argumentos trazidos pela PFE/ICMBIO de proteção, zelo ao erário devem ser levados a cabo pelo próprio ICMBIO, a quem foi dada a missão de efetuar as desapropriações.

18. Quanto a afirmação de que na desapropriação indireta é usual a alegação de caducidade da criação da unidade de conservação essa tese advém de expropriados que não desejam perder seus imóveis e é consequência do atraso verificado em se propor a desapropriação de sorte que deve ser enfrentada pelo ICMBIO.

19. Nesse ponto, o argumento que poderá ser levado ao judiciário é da inaducabilidade dos decretos de criação de unidades de conservação, uma vez que de acordo com o art. 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal a alteração ou supressão de uma unidade precisa de lei, de modo que a criação da unidade de conservação continua hígida, válida e a desapropriação das unidades de domínio público resulta de uma imposição legal prevista na Lei 9.985/2000, que por sua vez, não prevê prazo expresso de caducidade, de sorte que continua o interesse público para incorporação do bem pelo expropriante. Ademais, vale salientar que o art 22, § 7º da Lei 9.985, de 17 de julho de 2000 tem previsão que a "desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica".

20. O que a Consultoria-Geral da União afirmou foi que na hipótese de demora para desapropriação de unidades de conservação de domínio público, com alegação do particular de perda da exploração do imóvel, a União não poderia ser chamada para responder pelo atraso verificado e o pagamento das indenizações devidas, já que a legislação imputa a responsabilidade pela execução da desapropriação ao ICMBIO.

21. Aqui é necessário ponderar que a desapropriação é composta de duas fases, quais sejam a declaratória e a executória, e o que se imputa é o atraso pelo cumprimento da fase executória, que como já dito, de competência do ICMBIO.

22. Essa foi a hipótese verificada e não se tem aqui como antever todas as alegações de particulares que serão levadas a justiça para pedir ou coibir a desapropriação de seus imóveis, entretanto na hipótese figurada pela Consultoria-Geral da União, para concluir pela ilegitimidade da União, parece-me que a

decisão foi acertada.

23. Ademais, é certo que a legitimidade ad causam é matéria de ordem pública, condição da ação, de sorte que a decisão final quanto a essa questão cabe sempre ao magistrado, o que fica aberta a possibilidade da União permanecer na lide, caso o julgador não concorde com a argumentação que for levada, nos casos em que for acionada.

24. Quanto ao pleito de revisão parcial do Parecer nº 107/2013/DECOR/CGU/AGU para que fique caracterizada a legitimidade passiva do ICMBIO e não do IBAMA nas hipóteses em que as unidades de conservação forem criadas antes da publicação da Lei 11.516/2007 tenho que também não deve prosperar.

25. Como se nota essa afirmação não figurou na ementa do mencionado Parecer, nem foi levada na conclusão final da manifestação, tratando-se em verdade de ponderação que buscou reforçar o entendimento pela ilegitimidade passiva da União quando citou as hipóteses em que o decreto de criação da unidade de conservação “autorizou o IBAMA ou a ICMBIO a processar a ação expropriatória” de modo a afastar a legitimidade da União (item 10), com base, exclusivamente, na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

26. Assim, fica claro que o parecerista fez essa afirmação, como já dito, com base na jurisprudência do TRF1, que em determinados casos apontou a legitimidade passiva do IBAMA, e não como produto de sua interpretação.

27. Não obstante, o caminho adequado para alterar esse entendimento é através da atuação dos órgãos de execução da PGF responsáveis pela representação judicial das autarquias ICMBIO e IBAMA.

28. E a orientação de como se deve agir já foi dada pela PFE/ICMBIO, conforme revela o PARECER nº 0333/2014/PFE-ICMBIO/SEDE/PGF/AGU (cópia encaminhada pelo sistema interlocução), que tratou da minuta de instrução normativa dispondo sobre a substituição processual do IBAMA pelo ICMBIO. Vejamos:

“...

7. Diante destes julgados do Superior Tribunal de Justiça, esta Procuradoria sugeriu ao Departamento de Contencioso que tente demonstrar que o regulamento exigido pelo art. 3º, parágrafo único, da Lei do ICMBIO é dirigida a atos interna corporis e transitórios da relação puramente administrativa e discricionária entre ICMBio e Ibama, **estando a sucessão processual já resolvida pelas disposições do Código de Processo Civil, tendo aquela unidade da PGF acolhido a sugestão feita**” (destacamos).

...

29. O art. 3º, caput, da Lei 11.516/07 é claro ao afirmar que “o patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções vinculados ao Ibama, relacionados às finalidades elencadas no art 1 desta Lei ficam transferidos para o Instituto Chico Mendes bem como os direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas”.

30. Diante desta redação, e das disposições contidas nos artigos 41 a 43 do CPC, a providência processual civil a ser empreendida deve ser a de solicitar a substituição processual do IBAMA pelo ICMBio. O que restou expresso na minuta de instrução normativa elaborada. Acredita-se que tal detalhamento reforçará as argumentações judiciais das autarquias no sentido de que o Poder Judiciário possa deferir a sucessão processual do Ibama pelo ICMBIO.

31. Sobre o tema, **convém registrar para fins de sistematização, a existência dos autos administrativos nº 02070.003780/2010-21**, que atualmente estão em carga na Coordenação de Matéria

Finalística desta Procuradoria para adequação formal da orientação judicial já pactuada entre as Procuradorias do Ibama e do ICMBIO a ser enviada ao Departamento de Contencioso” (sublinhamos).

29. Ante o exposto, com a devida vênia ao posicionamento externado pela PFE/ICMBIO, opinamos pela rejeição do pedido de revisão formulado contra o PARECER N° 107/2013/DECOR/CGU/AGU, devendo-se encaminhar cópia da presente manifestação, em caso de aprovação, ao Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

À superior consideração.

Brasília, 27 de outubro de 2014.

ANTONIO EDGARD GALVÃO SOARES PINTO

Procurador Federal

Mat. Siape 1358429

De acordo.

À consideração superior

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS

Diretor do Departamento de Consultoria/PGF

Aprovo a conclusão do PARECER n. 00026/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, porém por fundamento diverso.

Explico, Tenho dificuldade de acompanhar o fundamento técnico-jurídico exposto no parecer que entende que a responsabilidade pelo desencadeamento de uma desapropriação indireta, nestes casos, circunscreva-se ao ICMBio em virtude de sua não atuação para a regularização fundiária, pois a unidade de conservação, em verdade, é instituída pela Administração direta.

Não obstante, considerando a lógica de organização da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, órgão a ela vinculado, não se mostra de acordo com os princípios constitucionais da eficiência e economicidade buscar em juízo, em todas as ações dessa natureza, de maneira indistinta, que a União também integre a lide no seu polo passivo, em litisconsórcio com o ICMBio, o que duplicará custos e esforços da máquina da defesa judicial da Administração federal sem qualquer evidência de melhoria no resultado dessa atividade.

Destarte, ainda que por fundamento diverso - eficiência e economicidade, e não ausência de legitimidade da União para figurar no pólo passivo das ações de desapropriação indireta -, acompanho a conclusão do PARECER n. 00026/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, pela falta de utilidade na revisão do PARECER N° 107/2013/DECOR/CGU/AGU.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS

Procurador-Geral Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00405013317201033 e da chave de acesso 9bcd835c

Documento assinado eletronicamente por MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 507807 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS. Data e Hora: 24-11-2014 19:58. Número de Série: 4887923962370573804. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 507807 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 24-11-2014 14:47. Número de Série: 7751242617204774795. Emissor: AC CAIXA PF-1 v1.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO EDGARD GALVAO SOARES PINTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 507807 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO EDGARD GALVAO SOARES PINTO. Data e Hora: 24-11-2014 10:08. Número de Série: 5289817675956388011. Emissor: AC CAIXA PF v2.
