



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Elmo Lamoia de Moraes

**Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação**

Rio de Janeiro

2023

Elmo Lamoia de Moraes

**Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública  
para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M828

Moraes, Elmo Lamoia de

Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação / Elmo Lamoia de Moraes. - 2023.  
109 f.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon  
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Pensamento jurídico - Teses. 2. Direito ambiental – Teses. 3. Direito administrativo – Teses. I. Marrafon, Marco Aurélio. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Elmo Lamoia de Moraes

**Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública  
para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais

Aprovada em 19 de abril de 2023.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon (Orientador)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Arícia Fernandes Correia  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Rodrigo Luis Kanayama  
Universidade Federal do Paraná

Rio de Janeiro

2023

## DEDICATÓRIA

Dedicado a Vila Bela da Santíssima Trindade/MT, onde tudo começou.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Marcela, minha companheira plena de vida e das aventuras acadêmicas, que não me deixou esmorecer diante das adversidades.

Agradeço à Aurélia pelo carinho e compreensão, pedindo-lhe desculpas pelas horas roubadas de sua infância; aos meus pais, pela base educacional, emocional, financeira e moral para chegar até aqui; aos meus irmãos e demais familiares pelo carinho fraterno e pelos momentos alegres em comunhão.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, pela oportunidade ímpar da realização deste curso; e aos professores e organizadores do MINTER pelo brilhantismo e dedicação ao nosso aprendizado.

À Aline e ao Rodrigo, pelo apoio na elaboração do projeto, sem o qual eu não teria ingressado no mestrado.

Aos amigos de todos os lugares, em especial aos “Schmoreiralves” e ao Conrado, por terem ajudado a manter um mínimo de sanidade mental.

Ao meu orientador, Prof. Marrafon, pelos ensinamentos e por ter aceitado o desafio de orientar um tema tão diferente.

## RESUMO

MORAES, Elmo Lamoia de. **Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação**. 2023. 109f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Esta dissertação analisa como ocorre a judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação. Buscou-se compreender o problema por meio da análise da origem e evolução da limitação do direito ambiental sobre o direito de propriedade até se chegar ao modelo de conservação por meio de parques; da origem e evolução do instituto da desapropriação da propriedade imóvel; da relação entre o modelo de conservação por parques e a desapropriação da propriedade imóvel; de quais são os tipos de ações propostas, quantas e quais são as decisões do STJ, dos TRFs e dos TJs; de quais são os argumentos utilizados pelos atores processuais e como estes argumentos podem ser analisados do ponto de vista jurídico, econômico e social, com enfoque constitucional; e por um estudo de caso do Parque Estadual Serra Ricardo Franco. Constata-se que a tutela do meio ambiente é fator de limitação da propriedade imóvel e que a desapropriação constitui garantia do particular frente ao Poder Público. A demora na efetivação e implantação das unidades de conservação conduz à existência de “parques de papel”, que geram conflitos jurídicos e sociais. Uma tentativa de solução judicial da controvérsia é a judicialização da caducidade do decreto de desapropriação, e sobre o tema a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem fundamentação rasa e de cunho eminentemente positivista. O uso do método de ponderação de princípios de Alexy e a aplicação das normas constitucionais conduz à conclusão de que o art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41 não é aplicável aos imóveis situados no interior de unidades de conservação. Assim, a judicialização desta questão não é a solução mais adequada para o imbróglio jurídico dos “parques de papel”, pois esbarra nos limites do exercício da judicatura, sob pena de usurpação da atividade típica dos demais poderes. O manejo adequado dos “parques de papel” reside na integração da atividade humana com a preservação ambiental, mas esta regulamentação necessariamente deve ser endereçada pela atividade executiva e legislativa.

Palavras-chave: Pensamento jurídico. Relações Sociais. Direito ambiental. Direito administrativo. Direito constitucional. Judicialização. Unidades de conservação. Desapropriação. Caducidade. Parques de papel.

## ABSTRACT

MORAES, Elmo Lamoia de. **Judicialization of the expiration of the public utility declaration decree for expropriation of properties located in conservation units.** 2023. 109f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This thesis analyzes how the judicialization of the expiration of the decree declaring public utility for expropriation of properties located in conservation units occurs. The problem is addressed by analyzing the origin and evolution of environmental laws limitations on property rights; the origin and evolution of the expropriation of real property; the relationship between the conservation model through parks and the expropriation of real property; the types of legal actions proposed, how many and what are the decisions of the Superior Court of Justice, Federal Regional Courts and State Courts; the arguments used by the litigators and how these arguments can be analyzed from a legal, economic and social perspective, with a constitutional focus; and through a case study of the Serra Ricardo Franco State Park. It is noted that environmental protection limits property rights, and that expropriation laws are a guarantee for individuals against the government. The delay in the implementation of conservation units leads to the existence of "paper parks," which causes legal and social conflicts. One attempt at a judicial solution to the controversy is the judicialization of the expiration of the expropriation decree, and on this topic, the jurisprudence of the Superior Court of Justice has shallow and predominantly positivistic foundations. The use of Alexy's ponderation method and of constitutional rules leads to the conclusion that Article 10 of Decree-Law nº 3,365/41 is not applicable to properties located within conservation units. Therefore, the judicialization of this issue is not the most appropriate solution to the "paper parks" legal problems, as it encounters the limits of jurisdiction, otherwise the typical activities of the other branches of government would be usurped. The appropriate management of "paper parks" lies in the integration of human activity with environmental preservation, but this regulation must necessarily be addressed by the executive and legislative branches.

**Keywords:** Legal thought. Social relations. Environmental law. Administrative law. Constitutional law. Judicialization. Conservation units. Expropriation. Expiration. Paper parks.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados quantitativos preliminares da pesquisa jurisprudencial.....	48
Tabela 2 – Resultado da pesquisa jurisprudencial.....	49
Tabela 3 – Síntese das decisões do STJ, TRFs e TJs.....	56

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Sobreposição do Cadastro Ambiental Rural x Parque Estadual da Serra Ricardo Franco.....	75
Figura 2 –	Mapa de uso e cobertura da terra no PERSF.....	76
Figura 3 –	Mapa que relaciona Parque Ricardo Franco, o Cadastro Ambiental Rural, alertas de degradação e cicatriz de queimada.....	78
Figura 4 –	Mapa alternativo do Parque Estadual Serra Ricardo Franco....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
PESRF	Parque Estadual Serra Ricardo Franco
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TJAC	Tribunal de Justiça do Estado do Acre
TJAL	Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas
TJAP	Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
TJAM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJES	Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso
TJMS	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TJPB	Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
TJPE	Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco
TJPI	Tribunal de Justiça do Estado do Piauí
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRN	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJRO	Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
TJRR	Tribunal de Justiça do Estado de Roraima
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TJSE	Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe
TJTO	Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins
TRF	Tribunal Regional Federal
WWF	World Wildlife Fund

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	13
1	<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, PROPRIEDADE IMÓVEL E DESAPROPRIAÇÃO.....</b>	15
1.1	<b>O meio ambiente como fator de limitação do direito à propriedade imóvel e a tutela ambiental por meio da criação de unidades de conservação.....</b>	15
1.2	<b>O sistema jurídico da desapropriação da propriedade imóvel.....</b>	21
1.3	<b>A controvérsia da aplicabilidade da caducidade do decreto de desapropriação nas unidades de conservação.....</b>	27
2	<b>JUDICIALIZAÇÃO DA CADUCIDADE NA JUSTIÇA ESTADUAL.....</b>	35
2.1	<b>O fenômeno da judicialização e seus aspectos caracterizadores...</b>	35
2.2	<b>Estado da arte, metodologia e resultados da pesquisa jurisprudencial.....</b>	50
2.3	<b>Análise dos dados obtidos.....</b>	57
3	<b>OS ARGUMENTOS UTILIZADOS NAS AÇÕES JUDICIAIS E A (IN)CADUCIDADE DO DECRETO DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA.....</b>	57
3.1	<b>Crítica dos argumentos utilizados nas ações judiciais.....</b>	58
3.1.1	<b><u>Caráter perene das restrições à fruição da propriedade.....</u></b>	59
3.1.2	<b><u>A caducidade como penalidade.....</u></b>	60
3.1.3	<b><u>A desapropriação como ato administrativo vinculado e não discricionário.....</u></b>	62
3.1.4	<b><u>A obrigatoriedade de lei para alteração ou supressão da unidade de conservação e a independência da criação da unidade de</u></b>	67
3.1.5	<b><u>conservação e a independência da criação da unidade de</u></b>	73
4		73

4.2	<u>conservação e da declaração de utilidade</u>	76
4.3	<u>pública</u> .....	81
	<u>Inaplicável a caducidade por se tratar de mera limitação</u>	89
	<u>administrativa</u>	93
	<b>Análise positivista-normativista da caducidade</b> .....	
	<b>Análise constitucional da caducidade</b> .....	102
	<b>PARQUE ESTADUAL SERRA RICARDO FRANCO: UM ESTUDO DE CASO</b> .....	
	<b>Histórico e formação do Parque</b> .....	
	<b>Judicialização do PESRF no TJMT</b> .....	
	<b>PERSF: qual caminho seguir?</b> .....	
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	
	<b>APÊNDICE - Relação das decisões nos Tribunais de Justiça e do Distrito Federal</b> .....	

## INTRODUÇÃO

A ideia de escrever sobre este tema surgiu durante o exercício da judicatura na Comarca de Vila Bela da Santíssima Trindade/MT, onde está situado o Parque Estadual Serra Ricardo Franco - PESRF.

Tramitam naquela Comarca mais de cinquenta ações civis públicas propostas pelo Ministério Público e dezenas de outras ações propostas por particulares, em todas discutindo a existência e validade do Parque por meio do argumento da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação dos imóveis inseridos na unidade de conservação, e suas consequências jurídicas.

Ao pesquisar a jurisprudência, foi possível perceber a baixa qualidade da discussão judicial sobre o tema; e a pesquisa doutrinária demonstrou que poucos são os autores brasileiros que endereçam satisfatoriamente a questão.

Assim, surgiu necessidade de promover pesquisa acadêmica e mais aprofundada sobre a caducidade do decreto, envolvendo o tema desde o nascedouro, buscando compreender:

- i) a origem e evolução da limitação do direito ambiental sobre o direito de propriedade até se chegar ao modelo de conservação por meio de parques;
- ii) a origem e evolução do instituto da desapropriação da propriedade imóvel;
- iii) a relação entre o modelo de conservação por parques e a desapropriação da propriedade imóvel;
- iv) como se dá a judicialização da caducidade do decreto: quais são os tipos de ações propostas, quantas e quais são as decisões do STJ, dos TRFs e dos TJs;
- v) quais são os argumentos utilizados pelos atores processuais e como estes argumentos podem ser analisados do ponto de normativo-positivo e constitucional;
- vi) um estudo de caso do PESRF e quais os limites da judicialização para a solução do imbróglio jurídico-social envolvendo esta unidade de conservação.

O primeiro capítulo faz uma contextualização histórica do meio ambiente como fator de limitação do direito à propriedade imóvel e a tutela ambiental por meio da criação de unidades de conservação, expõe a evolução do sistema jurídico da desapropriação da propriedade imóvel no Brasil e apresenta a controvérsia da

aplicabilidade da caducidade do decreto de desapropriação nas unidades de conservação.

O segundo capítulo faz um panorama de como o fenômeno da judicialização no Brasil foi abordado por diversos autores, sem pretensão de esgotamento do tema, explicitando o suficiente para compreensão do estado da arte na doutrina e jurisprudência brasileira, e seu avanço no contexto neoconstitucionalista. Em seguida, é apresentado o estado da arte, metodologia e resultados da pesquisa jurisprudencial realizada neste trabalho, com a análise dos dados obtidos após a leitura do inteiro teor dos julgados.

O terceiro capítulo faz a crítica dos principais argumentos utilizados nas ações judiciais e analisa a colisão de normas sob o enfoque positivista-normativista e constitucional, abordando de maneira não exaustiva o método de ponderação de princípios de Alexy.

Por fim, no quarto capítulo o estudo de caso sobre o Parque Estadual Serra Ricardo Franco aborda as especificidades da região e discorre sobre os limites da atuação do Poder Judiciário para a solução da questão dos “parques de papel”.

## **1 – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, PROPRIEDADE IMÓVEL E DESAPROPRIAÇÃO**

### **1.1 – O meio ambiente como fator de limitação do direito à propriedade imóvel e a tutela ambiental por meio da criação de unidades de conservação**

Desde que Ernst Haeckel<sup>1</sup> cunhou, em 1869, o termo “ecologia” para nominar o estudo da influência do meio ambiente sobre os animais e “a investigação das relações totais do animal tanto com seu ambiente orgânico como inorgânico” (HAECKEL apud NAZO e MUKAI, 2001), a tutela do meio ambiente se tornou tema relevante nas sociedades contemporâneas e, por conseguinte, objeto da tutela jurídica do direito ambiental.

O direito ambiental influenciou sobremaneira os demais ramos do direito e, especialmente, o direito de propriedade, que é um instituto jurídico complexo e dinâmico, e recebeu diferentes contornos nos sistemas político-econômicos primitivos asiático, escravista, feudal, capitalista e socialista, justamente por ser basilar e essencial para o desenvolvimento da humanidade.

No Brasil colonial, as Ordenações previam a proteção das árvores, animais e águas, porém muito mais com interesses econômicos do que ambientais (NAZO, MUKAI, 2001). Tal proteção continuaria presente no Código Penal do Império (art. 178 e 257) e na Lei de Terras (Lei nº 601/1850).

Já no período republicano, o art. 524 do Código Civil de 1916 disciplinou a propriedade imóvel como direito quase absoluto, limitado apenas por regras de direito civil ou de direito de vizinhança, que versavam sobre a relação entre particulares e impedia o chamado “uso nocivo da propriedade” (art. 554), considerado aquele que pudesse prejudicar a segurança, o sossego e a saúde do vizinho.

O direito à propriedade, no regime original do Código Civil de 1916, somente seria perdido pelo perecimento do imóvel ou por atos volitivos de alienação, renúncia

---

<sup>1</sup> Ernst Heinrich Philipp August Haeckel (1834-1919) foi biólogo, naturalista, filósofo, médico, professor e artista alemão.

e abandono (art. 589). Outra hipótese então vigente da perda da propriedade era a desapropriação por necessidade ou utilidade pública (art. 590).

Embora algumas hipóteses de limitação da propriedade no Código Civil de 1916 tivessem vaga relação com o meio ambiente (águas, poluição de chaminés), era patente a influência individualista e agrária então vigente.

Diante da inexistência de fundamento constitucional para a tutela ambiental, o meio ambiente não era considerado fundamento relevante para a limitação da propriedade privada. Assim, o legislador elaborou normas protetivas da saúde, num raciocínio hermenêutico segundo o qual a degradação ambiental é equivalente à degradação sanitária (BENJAMIN, 1999), para possibilitar eventuais intervenções na propriedade.

A Constituição de 1934 estabeleceu no art. 10 a competência concorrente da União e dos Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico e artístico, o que também foi previsto na Constituição de 1937 e na Constituição de 1946.

Foram editados o Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934 (proteção dos animais) e o Decreto nº 24.643, de 11 de julho de 1934 (Código de Águas).

O avanço do pensamento jurídico trouxe outros fatores limitadores do direito de propriedade imóvel, os quais gradativamente foram incorporados ao direito positivo brasileiro.

O Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, instituiu o Código Florestal de 1934 e inovou ao erigir normas ambientais limitadoras do uso da propriedade privada imóvel:

Art. 22. É proibido mesmo aos proprietários:

- a) deitar fogo em campos, ou vegetações, de cobertura das terras, como processo de preparação das mesmas para a lavoura, ou de formação de campos artificiais, sem licença da autoridade florestal do lugar, e observância das cautelas necessárias, especialmente quanto a aceiros, aleiramentos e aviso aos confinantes;
- b) derrubar, nas regiões de vegetação escassa, para transformar em lenha, ou carvão, mattas ainda existentes às margens dos cursos d'água, lagos e estradas de qualquer natureza entregues à serventia pública;
- c) fazer a colheita da seiva de que se obtém a borracha, a balata, a gutapercha, o chicle e outros productos semelhantes, ou a exploração de plantas taníferas ou fibrosas, por processos que comprometem a vida ou o desenvolvimento natural das arvores respectivas;
- d) preparar carvão ou acender fogos, dentro das mattas, sem as precauções necessárias para evitar incendio;

- e) aproveitar como lenha ou para o fabrico de carvão vegetal essencias consideradas de grande valor economico para outras applicações mais uteis, ou que, por sua raridade actual, estejam ameaçadas de extincção;
- f) abater arvores em que se hospedarem exemplares da flora epifita ou colmeias de abelhas silvestres inocuas, salvo pelo interesse, plenamente comprovado do estudo scientifico ou de melhor aproveitamento de taes exemplares;
- g) cortar arvores em florestas protectoras ou remanescentes (excluidos os parques), mesmo em formação, sem licença previa da autoridade florestal competente, observados os dispositivos applicaveis deste codigo, ou contrariando as determinações da mesma autoridade;
- h) devastar a vegetação das encostas de morros que sirvam de moldura e sitios e paisagens pitorescas dos centros urbanos e seus arredores ou as mattas, mesmo em formação, plantadas por conta da administração publica, no caso do artigo 13, § 2º, ou que, por sua situação, estejam evidentemente compreendidas em qualquer das hypotheses previstas nas letras a a g, do artigo 4º.

(...)

Art. 23. Nenhum proprietario de terras cobertas de mattas poderá abater mais de tres quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52.

§ 1º O dispositivo do artigo não se applica, a juizo das autoridades florestaes competentes, às pequenas propriedades isoladas que estejam proximas de florestas ou situadas em zona urbana. (BRASIL, 1934).

O art. 1º, parágrafo único, do Código Florestal de 1965 estabeleceu que o descumprimento de normas ambientais caracteriza uso nocivo da propriedade; reforçou o instituto da reserva legal, vinculando-o a percentuais conforme o bioma em que estivesse inserida a propriedade imóvel, e melhor disciplinou as áreas de proteção permanente.

Nas décadas de 1960/1970 foram editados importantes diplomas ambientais, tais como a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197, de 31 de janeiro de 1967), o Código da Pesca (Decreto-Lei nº 221/67), o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) e o Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que regulamenta os Parques Nacionais.

Após a Conferência sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo (1972), houve intensa produção jurídica brasileira sobre o direito ambiental, destacando-se Sérgio Ferraz, Moreira Neto e Walter Ceneviva, com a realização de cursos internacionais, seminários e simpósios pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente (NAZO, MUKAI, 2001).

A tutela do meio ambiente e sua influência no direito de propriedade ganhou mais relevância com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) e com a promulgação da Constituição da República de 1988, que

reconhece o direito de propriedade privada no art. 5º, XXII, mas, simultaneamente, determina que a propriedade atenderá à sua função social (art. 5º, XXIII).

A previsão constitucional da função social da propriedade não foi novidade da Constituição da República de 1988, mas pela primeira vez o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi expressamente previsto no texto constitucional (art. 225), impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Até então, a tutela ambiental somente era realizada pela legislação infraconstitucional. A fusão dos dois institutos (função social da propriedade e direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) deu origem ao que se chama de “função socioambiental da propriedade” (BENJAMIN, 1999).

Tamanha é a importância dada à preservação do meio ambiente no ordenamento jurídico constitucional vigente, que a ordem econômica e a livre iniciativa são limitadas pelos ditames da justiça social e da defesa do meio ambiente (art. 170, VI, da Constituição Federal).

Via de consequência, o art. 186, II, da Constituição da República, também prevê que a função social da propriedade rural somente se aperfeiçoa se houver a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Na década de 1980 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e foi regulamentada a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental (Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990).

A Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, reformou o Código Florestal de 1965, ampliando significativamente as áreas de preservação permanente, recrudescendo ainda mais as limitações ambientais ao direito de propriedade.

A década de 1990 é marcada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), e pela edição de mais de duas dezenas de diplomas legislativos ambientais.

A função social da propriedade finalmente foi regulamentada pelo art. 1.228, §1º, do Código Civil de 2002, que incluiu em seu conceito a questão ambiental:

o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002).

Apesar da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, iniciou-se a partir dos anos 2000 um movimento legislativo e político de esvaziamento das normas ambientais limitadoras do direito de propriedade, com a edição da Medida Provisória nº 2.166-67/2001 e, posteriormente, com a edição do Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

Considerado pelo Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável<sup>2</sup> como um grande retrocesso ambiental (BRAÚNA, 2021), o Código Florestal de 2012 flexibilizou diversos institutos limitadores do direito de propriedade, reduzindo o tamanho das áreas de preservação permanente, permitindo a instituição de reserva legal por meio de compensação com outros imóveis, admitindo o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da reserva legal, dentre outros.

Embora haja preocupação com o futuro da tutela do meio ambiente no Brasil, não se pode olvidar que o novo regime de direito civil constitucional adequou seus velhos conceitos às regras constitucionais vigentes, e o meio ambiente se tornou um dos principais limitadores do exercício do direito de propriedade imóvel, sobretudo na zona rural, criando um embate contínuo entre ambientalistas e o agronegócio.

Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao Poder Público, dentre outras obrigações, a criação de espaços territoriais de proteção, cuja alteração e supressão são permitidas somente através de lei (art. 225, §1º, III, da Constituição Federal).

Os Estados Unidos da América foi o país pioneiro na introdução do modelo de parques ecológicos, inaugurado com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1º de março de 1872 (EUA, 2020).

O primeiro parque do Brasil foi o Parque Nacional do Itatiaia, criado em 14 de junho de 1941, seguindo-se o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e o Parque

---

2 Movimento criado em 2011 por 163 entidades civis organizadas, dentre elas a Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa, Central Única dos Trabalhadores e Movimento SOS Florestas. Disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/manifesto\\_comite.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/manifesto_comite.pdf). Acesso em 5 mar 2023.

Nacional do Iguaçu, em 1939. Desde então, várias leis instituíram diferentes modalidades de áreas protegidas, sem qualquer sistematização. Nem mesmo a fiscalização e superintendência destas áreas era centralizada, competindo a diversos órgãos federais e estaduais.

A Lei nº 9.985/2000 foi editada numa tentativa de melhor sistematizar a matéria, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, composto pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. O termo “unidade de conservação” foi criado para abrigar todo tipo de área protegida, e assim definido:

Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – unidade de conservação: 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 (BRASIL, 2000).

A Lei do SNUC e seu regulamento (Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002) trouxeram requisitos mais claros para a criação de unidades de conservação, exigindo que sejam realizados estudos técnicos preliminares e consulta pública, bem como que o ato de criação da unidade de conservação deve indicar precisamente a denominação, categoria, limites, área e órgão responsável por sua administração, além das populações tradicionais beneficiárias e residentes, e as atividades econômicas autorizadas e envolvidas.

Em grande avanço, e positivando o posicionamento doutrinário e jurisprudencial vigente, a Lei do SNUC regulamentou o disposto no art. 225, III, da Constituição da República de 1988, esclarecendo que a criação e ampliação dos limites da unidade de conservação, sem modificação dos limites originais, pode ser feita por qualquer tipo de instrumento normativo, inclusive infralegal; mas a redução dos limites, supressão ou desafetação de uma unidade de conservação só pode ser feita por lei específica.

As unidades de conservação abrangem as Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo básico é “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (art. 7º, §1º), e as Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo básico é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

Integram o Grupo das Unidades de Uso Sustentável a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional (ou Estadual ou Municipal), a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural. Este grupo de unidades é caracterizado por uma menor limitação sobre o direito de propriedade, garantindo o ingresso de particulares e visitantes na área, bem como o uso e a exploração dos recursos naturais, sob determinadas condições.

O Grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pela Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional (ou Estadual ou Municipal), o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre. Estas unidades são caracterizadas, geralmente, por intensa limitação sobre o direito de propriedade e reduzida autorização para intervenção humana.

Dentre os diversos tipos de Unidades de Conservação previstos em lei, destacam-se as unidades cuja posse e domínio do terreno devem ser necessariamente públicos. Sobre elas, a lei dispõe que “as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”. São eles a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, a Floresta Nacional, a Reserva de Fauna, a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

São estas unidades, cujo domínio territorial deve ser público, que serão objeto de estudo deste trabalho, porquanto por força do disposto em lei, incumbe ao Poder Público, após a criação da unidade de conservação, a desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites.

## **1.2 – O sistema jurídico da desapropriação da propriedade imóvel**

Na época colonial, a ocupação territorial brasileira se dava por meio do regime de capitânicas e sesmarias, instituto previsto nas Ordenações do Reino e que consistia na divisão do território em grandes porções (capitânicas), cujo direito de uso (posse) foi outorgado a particulares (capitães donatários), os quais, por sua vez, podiam redistribuir as terras para terceiros (por meio de sesmarias), cabendo a todos

apenas o dever de pagamento do dízimo à Ordem de Cristo e promover o cultivo da terra num prazo de dois a cinco anos. (PEREIRA, 2021).

A terra, portanto, pertencia à Coroa, e o particular tinha mero direito de uso: caso não utilizasse a terra, o domínio era revertido de volta ao capitão donatário ou ao poder público.

Dias Paes (2018), esclarece que, no período colonial,

A posse - e não a titulação individualizada da propriedade - era o centro dessas relações. A principal forma de reconhecimento de uma relação jurídica legítima entre uma pessoa e uma coisa era feita por meio da identificação do uso efetivo dessa coisa, mais do que por meio da existência de um título individual de concessão de propriedade. [...] Em outras palavras, o ambiente jurídico brasileiro das primeiras décadas do século XIX não era pautado pela centralidade da noção de propriedade individualizada e titulada, mas pela convicção de que direitos eram adquiridos na medida em que eram exercidos. (DIAS PAES, 2018, p. 42).

Via de consequência, não havia previsão jurídica do instituto da desapropriação, porquanto a terra não era de propriedade do particular; sempre de propriedade da Coroa, e somente era outorgado ao particular o direito de utilizar e explorar o imóvel.

Essa concepção da propriedade imóvel adquirida por meio do exercício da posse e do uso do terreno ficou arraigada e impressa no âmago da sociedade brasileira, sobretudo na zona rural, podendo ser observada atualmente, em que grande parte da população tem dificuldade de compreensão do regime dominial registral.

O regime de sesmarias foi extinto em 1822, época em que já havia grandes porções de sesmarias não regulamentadas ou abandonadas, sem ocupação, alvo de “posseiros”, que deram origem a um sistema paralelo de ocupação de terras e cessão irregular das sesmarias (PEREIRA, 2021).

A Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) buscou pôr fim ao regime de aquisição do domínio por uso, criando a figura das terras devolutas, aquelas “que não tinham uso público nacional, provincial ou municipal; não se achavam no domínio particular, não foram dadas por sesmarias ou que não se achavam ocupadas por posse” (BRASIL, 1850). As terras devolutas, isto é, devolvidas à Coroa Imperial, seriam repartidas e vendidas aos interessados, sem qualquer vinculação ao destino de sua utilização.

A Lei de Terras proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não seja o de compra; mas criou regra de transição prevendo que

Art. 4º. Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas (BRASIL, 1850).

Os antigos sesmeiros que porventura tenham feito uso da terra passaram a ser proprietários privados de seus lotes, separando-se, assim, a propriedade pública e privada do solo.

O Decreto sem número de 21 de maio de 1821 foi o primeiro diploma legal brasileiro a tratar da desapropriação, embora sem utilizar este termo, tratando-a como instrumento de garantia do proprietário para recebimento da indenização devida:

Sendo uma das principaes bases do pacto social entre os homens a segurança de seus bens; e Constando-Me que com horrenda infracção do Sagrado Direito de Propriedade se commettem os attentados de tomar-se, a pretexto de necessidades do Estado, e Real Fazenda, effeitos de particulares contra a vontade destes, e muitas vezes para se locupletarem aquelles, que os mandam violentamente tomar; e levando sua atrocidade a ponto de negar-se qualquer titulo para poder requerer a devida indemnisação: Determino que da data deste em diante, a ninguem possa tomar-se contra sua vontade cousa alguma de que fôr possuidor, ou proprietario; sejam quaesquer que forem as necessidades do Estado, sem que primeiro de commum acordo se ajuste o preço, que lhe deve por a Real Fazenda ser pago no momento da entrega; e porque póde acontecer que alguma vez falem meios proporcionaes a tão promptos pagamentos: Ordeno, nesse caso, que ao vendedor se entregue Título aparelhado para em tempo competente haver sua indemnisação. quando elle sem constrangimento consinta em lhe ser tirada a cousa necessaria ao Estado e aceite aquelle modo de pagamento. Os que o contrario fizerem' incorrerão na pena do dobro do valor a beneficio dos offendidos. O Conde dos Arcos, do Conselho de Sua Magestade, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Reino do Brazil, e Estrangeiros, o tenha assim entendido, e o faça executar com os despachos necessarios. (BRASIL, 1821)

A Constituição Imperial de 1824 previu em seu texto a exigência da indenização prévia em caso de expropriação, consoante art. 179, XXII: “E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização”.

A Constituição da República de 1891 também garantiu o direito de propriedade privada, e pela primeira vez fez uso expresso da palavra “desapropriação” no art. 72, § 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

Como já mencionado, o Código Civil de 1916 previu no art. 590 a hipótese de perda da propriedade por desapropriação por necessidade ou utilidade pública, já prevista no texto constitucional.

A Constituição de 1934 dispôs no seu art. 113, item 17, que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização”.

A Constituição de 1937 também manteve, no art. 122, item 14, a garantia do “direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

As Constituições de 1946, 1967 e 1988 mantiveram os mandamentos acerca da desapropriação, e as alterações introduzidas não são relevantes para este estudo.

A regulamentação infraconstitucional da desapropriação por utilidade pública ficou a cargo, inicialmente, da Lei sem número de 9 de setembro de 1826, que “marca os casos em que terá logar a desapropriação da propriedade particular por necessidade, e utilidade pública e as formalidades que devem preceder a mesma desapropriação”.

Franco Sobrinho (1973) afirma que

A lei brasileira de 1826, bastante avançada para a época, desdobrou-se entre a necessidade e a utilidade públicas. Os motivos-*causa* seriam, portanto, dois tal e qual estavam anunciados. Como necessidade, considerava-se: a defesa do Estado, a segurança pública, socorro público e salubridade pública. Como utilidade: instituições de caridade, fundação de casas de instrução da mocidade, comodidade geral e decoração pública (FRANCO SOBRINHO, 1973, p. 8).

No período republicano houve a publicação do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, conhecido como Lei Geral das Desapropriações; e da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, ambas vigentes até os dias atuais. Nelas foram

previstos os procedimentos a serem adotados para a desapropriação por utilidade pública e por interesse social, cuja indenização deve ser prévia, justa e em dinheiro.

A desapropriação pode ser conceituada como:

[...] um procedimento, pelo qual o Poder Público (em sentido amplo, abrangendo pessoas políticas e Administração Indireta) ou seus delegados (envolvendo concessionárias, permissionárias e outras pessoas delegadas), iniciando-se por prévia declaração de utilidade pública, necessidade pública e interesse social, impõem ao proprietário (não necessariamente, mas geralmente um particular, podendo ser outro ente público ou sob seu controle) pessoa física ou jurídica, a perda ou retirada de bem de seu patrimônio, substituindo-o pela justa indenização que, em regra, será prévia, e em dinheiro, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, bem esse que se incorporará, também em regra, ao patrimônio do expropriante. (ARAÚJO, 2010, p. 1072)

A desapropriação é uma forma originária de aquisição da propriedade, a qual sai da esfera do particular e passa a ficar à disposição do poder público, com uma finalidade específica, mediante a “declaração de utilidade pública”.

A declaração de utilidade pública (ou de interesse social), realizada por decreto da autoridade máxima do ente federativo expropriante, é o primeiro ato do procedimento da desapropriação, por meio do qual o poder público dá publicidade da intenção e dos motivos para desapropriação de determinado bem. Declarada a utilidade pública, as autoridades administrativas ficam autorizadas a ingressar no prédio compreendido na declaração, podendo até mesmo requisitar o auxílio de força policial.

A competência declaratória é concorrente da União, Estados, Município e Distrito Federal, bem como suas autarquias, nos limites de suas atribuições, entidades que exercem funções delegadas do poder público e autorizadas para a exploração de ferrovias como atividade econômica.

O Decreto-Lei nº 3.365/1941 prevê rol exemplificativo de situações que são consideradas casos de utilidade pública, e a doutrina entende como utilidade pública as hipóteses em que a expropriação do bem pelo Estado é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo; ao passo que o interesse social ocorre quando a desapropriação tem como intuito a melhoria na qualidade de vida, redução das desigualdades e redistribuição de riquezas na sociedade (NOGUEIRA e FERREIRA, 2013).

Dentre as hipóteses previstas expressamente em lei, são relevantes para este estudo a desapropriação para fim de utilidade pública para a preservação,

conservação e proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza (art. 5º, k do Decreto-Lei nº 3.365/1941) e interesse social nos casos de preservação de reservas florestais (Lei 4.132/62).

O Código Florestal de 1934 também previu a possibilidade de desapropriação por utilidade pública de “áreas florestais remanescentes” (art. 12), nomenclatura dada à época para as áreas que formam parques nacionais, estaduais ou municipais. Por fim, a Lei do SNUC também explicita a desapropriação dos imóveis particulares inseridos no interior de unidades de conservação, conforme já mencionado.

A doutrina elenca cinco espécies de desapropriação, a saber:

i) desapropriação ordinária: abrange as desapropriações por necessidade e utilidade pública e interesse social, com fundamento legal no art. 5º, XXIV, da Constituição da República de 1988, e pagamento da indenização prévio e em dinheiro;

ii) desapropriação extraordinária ou sancionatória: ocorre nos casos de desapropriação urbanística e para fins de reforma agrária (art. 183, §4º, III, e art. 184 da Constituição da República de 1988), com pagamento da indenização através de títulos da dívida pública ou agrária;

iii) desapropriação indireta: ocorre nos casos em que o Estado se apossa de determinado imóvel sem se valer do procedimento correto para a desapropriação, esvaziando, na prática, o conteúdo da propriedade do particular. A indenização se dá por meio de perdas e danos, pela via judicial, quando comprovada a destinação pública dada ao imóvel;

iv) desapropriação por zona: prevista no art. 4º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, ocorre quando o poder público desapropria o imóvel necessário e a área do entorno, visando ampliação futura ou aproveitar a valorização da obra pública na vizinhança;

v) desapropriação de bens públicos: ocorre quando entes de nível hierárquico superior desapropriam bens de nível hierárquico inferior, com previsão no art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

Neste trabalho, são relevantes a desapropriação ordinária e a desapropriação indireta, pois são as espécies mais comuns na criação e implantação de unidades de conservação.

Embora a legislação sobre desapropriação seja bastante antiga e outros diplomas legais posteriores tenham introduzido algumas alterações procedimentais, sobretudo facilitando a imissão do poder público na posse dos bens desapropriados, a essência do instituto permanece a mesma desde o início:

Dimensionando a desapropriação na sua problemática histórica até hoje, ela, a bem dizer, manteve no seu espírito jurídico:

- a) a origem de mandamento político;
- b) o interesse imediato maior e público;
- c) a compensação indenizatória;
- d) o respeito pela natureza da propriedade;
- e) o procedimento processual adequado. (FRANCO SOBRINHO, 1973, p. 18)

O motivo-causa da desapropriação é, ao mesmo tempo, o fundamento legal para o ato de expropriação e a proteção do administrado ao arbítrio do Estado. Trata-se de ato administrativo discricionário, cuja análise do mérito é afastada até mesmo da análise do Poder Judiciário no curso do processo de desapropriação.

A destinação pública do bem desapropriado é da essência do ato administrativo, sendo vedado o desvio de finalidade, que dará causa à nulidade do ato administrativo, podendo ser atacado pela via da ação popular ou ação civil pública. Não pode o poder público, por exemplo, desapropriar um imóvel e, posteriormente, transferir a propriedade deste para pessoa física ou entidade particular que venha a utilizá-lo para interesses privados.

Todavia, admite-se a chamada treditinação lícita, que é a utilização do bem desapropriado para outro fim público diverso do previsto inicialmente: um terreno desapropriado para construção de uma escola pública pode ser utilizado para construção de um hospital, por exemplo. Isso porque o interesse público é sempre genérico (MEIRELLES, 2009) e variável no tempo.

Justamente em razão da variação do interesse público no tempo é que a lei prevê prazos para exercício, pelo Estado, do direito à desapropriação, o qual é denominado de prazo de caducidade, sobre o qual trataremos no item seguinte deste capítulo.

### **1.3 – A controvérsia da aplicabilidade da caducidade do decreto de desapropriação nas unidades de conservação**

É comum que a regularização fundiária da unidade de conservação não se efetive em curto espaço de tempo, por várias razões: falta de comprometimento e vontade política, desestrutura administrativa dos órgãos estatais, ausência de recursos financeiros para desapropriação, irregularidades documentais e cartoriais dos imóveis, entraves legislativos, corrupção, desconhecimento do tema, judicialização da matéria e resistência da comunidade local (KURY, 2009).

Essa inércia ou ineficiência do Poder Público na desapropriação das áreas particulares incluídas nos limites das unidades de conservação que deveriam ser de posse e domínio públicos é uma das características do que se convencionou chamar de “síndrome dos parques de papel” (GREEN, PAINE, 1997) ou simplesmente “parques de papel” (*paper parks*).

O Banco Mundial e a WWF propõem que os “parques de papel” sejam definidos como “*A legally established protected area where experts believe current protection activities are insufficient to halt degradation*” (DUDLEY e STOLTON, 1999, p. 7).

Carey, Dudley e Stolton (2000, p. 7) afirmam que os parques de papel são áreas que foram declaradas como protegidas por um governo, desenhadas num mapa, mas nunca foram implementadas. São áreas geralmente situadas em lugares remotos, virtualmente inexploradas e pouco diferem das áreas adjacentes que não são consideradas unidades de conservação. É comum que seja implementada uma infraestrutura mínima, com poucos funcionários, mas insuficiente para efetivamente gerir e proteger a área.

No mesmo sentido discorrem Lima, Ribeiro e Gonçalves (2005):

Segundo Terborgh e Schaik (2002), uma grande fração das unidades de conservação no mundo representa os chamados “parques de papel”. Esse termo se refere às unidades de conservação que não foram realmente implantadas e têm apenas uma existência virtual, como linhas desenhadas em mapas oficiais. Cerca de 70% dos parques tropicais possuem pessoas vivendo em seu interior, segundo Schaik e Rijkssen (2002). (LIMA, RIBEIRO, GONÇALVES, 2005)

---

3 Em tradução livre: Uma área protegida, legalmente estabelecida, sobre a qual especialistas acreditam que as atuais atividades de proteção são insuficientes para deter a degradação.

A utilização do termo “parques de papel” é criticada pelo Banco Mundial e pela WWF (1999), sob o argumento de que menospreza os esforços dos gestores de áreas protegidas com recursos financeiros escassos. Assim, preferem utilizar o termo “áreas protegidas ameaçadas” (*threatened protected areas*), por ser mais abrangente. Também criticam o fato de que a terminologia “parques de papel” é utilizada como propaganda negativa do sistema de conservação por parques (CAREY, DUDLEY e STOLTON, 2000).

Todavia, optou-se por utilizar neste trabalho o termo “parque de papel” por ser o tradicionalmente consagrado e mais utilizado na doutrina especializada.

Para que uma unidade de conservação seja efetivamente implementada, é necessária a “capacidade de gerenciamento” (*management capacity*), que é a capacidade de manejar a lacuna entre a gestão de demandas e de ofertas nas seguintes dimensões: sistema de governança, nível de recursos e apoio da comunidade (FIGUEIREDO, 2007).

A “falta de capacidade de gerenciamento” (*lack of management capacity*) é um termo geral que abrange os principais problemas de um parque de papel:

- a) Lack of financial resources
- b) Lack of staff and of staff training
- c) Inadequate institutional capacity and infrastructure
- d) Lack of information about the biology of the protected area
- e) Lack of political/legislative support and/or unclear or contradictory legislation
- f) Lack of communication with local residents
- g) Lack of involvement of local residents in preparing and implementing management plans
- h) Lack of co-ordination among managing organizations
- i) A poor legal framework and lack of adequate enforcement tools
- j) Absence of comprehensive land-use plans or management plans
- k) Poor definition of protected area boundaries
- l) Lack of agreements about resource use adjacent to or within protected areas
- m) Rapid turnover of protected area staff (CAREY, DUDLEY e STOLTON, 2000, p. 28)<sup>4</sup>

---

4 Tradução livre:

- a) falta de recursos financeiros;
- b) falta de pessoal e de treinamento de pessoal;
- c) capacidade institucional e infraestrutura inadequadas;
- d) falta de informação sobre a biologia da área protegida;
- e) falta de apoio político/legislativo e/ou legislação pouco clara ou contraditória;
- f) falta de comunicação com os moradores locais;
- g) falta de envolvimento dos moradores locais na elaboração e implementação de planos de gestão;
- h) falta de coordenação entre as organizações gestoras;
- i) um quadro jurídico deficiente e falta de ferramentas de aplicação adequadas;
- j) ausência de planos abrangentes de uso da terra ou planos de gestão;
- k) má definição dos limites das áreas protegidas;

Suprida a falta de capacidade de gerenciamento, é possível alcançar o “gerenciamento efetivo” (*effective management*), entendido como “*the combination of actions that make it possible to satisfactorily fulfill the function for which the area was created, based on the area’s particular traits, capacities and context*”<sup>5</sup> (Izurieta, 1997, apud Cifuentes et al., 2000, apud FIGUEIREDO, 2007).

O Brasil conta com 255.219.800 hectares de unidades de conservação (BRASIL, 2020), o que equivale aproximadamente a 18% do território brasileiro, compreendidos em mais de 2.300 unidades de conservação federais, estaduais ou municipais (WWF, 2019).

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2021) apurou que 69.784.596 hectares correspondem a unidades de conservação federais cujo domínio territorial deve ser exclusivamente público, mas em 69% delas o processo de regularização fundiária ainda não foi concluído.

Percebe-se, assim, que a maioria dos Parques Nacionais brasileiros são “parques de papel” (FIGUEIREDO, 2007).

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais divulgou em 2013 notícia de um estudo<sup>6</sup> que afirma que apenas 29,62% das áreas protegidas em Minas Gerais estão regularizadas, e os 70,38% restantes ainda são áreas particulares. Os dados são compatíveis com as estimativas apuradas por Schaik e Rijkssen (2002) e mencionadas por Lima, Ribeiro e Gonçalves (2005), de forma que é possível presumir que a situação seja semelhante em todo o país.

A dificuldade de implantação das unidades de conservação, superação da falta de capacidade e de obtenção de um gerenciamento efetivo tem levado ao questionamento da eficácia do modelo tradicional de conservação por parques, com diversos autores apostando na conservação baseada na comunidade, descentralizando as ações e fortalecendo as comunidades locais.

Segundo Bonham, Scayon e Tzi (2008),

---

l) falta de acordos sobre o uso de recursos adjacentes ou dentro de áreas protegidas;

m) rotatividade rápida do pessoal da área protegida.

5 Tradução livre: A combinação de ações que possibilitam satisfatoriamente cumprir a função para a qual a área foi criada, com base nas características particulares da área, capacidades e contexto.

6 Disponível em: <http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-clipping/ler/4553/mpmg-cobra-na-justica-medidas-para-proteger-seis-das-mais-importantes-unidades-de-conservacao-de-minas-gerais>. Acesso em 04 mar 2023.

The effectiveness of conventional protected areas management systems in protecting biodiversity has been questioned in light of the proliferation of what are known as “paper parks” (Brandon et al. 1998; Bruner et al. 2001). A study commissioned by the IUCN in 1999 determined that less than 25% of protected areas in 10 developing countries were adequately managed and that over 10% of protected areas were already thoroughly degraded (Dudley and Stolton 1999). Protected areas management in the developing world must address factors that are absent in most of North America, where protected areas management models first arose. Inequitable land and resource concentration, large rural impoverished populations, intensive/extensive small-scale agriculture, and uncontrolled resource extraction are factors that have far ranging repercussions for protected areas management (Geist and Lambin 2002). The role of the state in regulating land use inside protected areas is often tenuous in the developing world due to the relatively nascent history of protected areas management, the importance of extractive enterprises, the dependence of local people on land inside parks, and the lack of funding that is characteristic of protected areas management agencies in developing nations (Barrett et al. 2001; Bruner et al. 2001). For these reasons it is important that protected areas management efforts in developing nations adapt policies to local conditions and diverge from coercive, ineffective, and unjust policies (Peluso 1993; Zerner 1996). A recent change in exclusive models of protected areas management has shifted the focus from North American-based or “Yellowstone” models, in which humans are removed from the land, to one emphasizing local communities as possible conservation stewards (Brosius and Russell 2003). This movement towards what is known as Community Based Conservation (CBC) or Community Based Natural Resource Management (CBNRM) seeks to decentralize land use decision making, particularly with respect to natural resources, by devolving power to local institutions comprised of resident peoples (Adams and Hulme 2001; Brosius and Russell 2003). (BONHAM, SCAYON e TZI, 2008)<sup>7</sup>

---

7 Tradução livre: A eficácia dos sistemas convencionais de gestão de áreas protegidas na proteção da biodiversidade tem sido questionada à luz da proliferação do que é conhecido como “parques de papel” (Brandon et al. 1998; Bruner et al. 2001). Um estudo encomendado pela IUCN em 1999 determinou que menos de 25% das áreas protegidas em 10 países em desenvolvimento eram adequadamente manejadas e que mais de 10% das áreas protegidas já estavam totalmente degradadas (Dudley e Stolton 1999). A gestão de áreas protegidas no mundo em desenvolvimento deve abordar fatores ausentes na maior parte da América do Norte, onde surgiram os primeiros modelos de gestão de áreas protegidas. Terra desigual e concentração de recursos, grandes populações rurais empobrecidas, agricultura de pequena escala intensiva/extensiva e extração descontrolada de recursos são fatores que têm repercussões de longo alcance para a gestão de áreas protegidas (Geist e Lambin 2002). O papel do estado na regulamentação do uso da terra dentro de áreas protegidas é muitas vezes tênue no mundo em desenvolvimento devido à história relativamente incipiente da gestão de áreas protegidas, à importância das empresas extrativistas, à dependência da população local das terras dentro dos parques e à falta de financiamento que é característico das agências de gestão de áreas protegidas em nações em desenvolvimento (Barrett et al. 2001; Bruner et al. 2001). Por essas razões, é importante que os esforços de gestão de áreas protegidas nos países em desenvolvimento adaptem as políticas às condições locais e diverjam das políticas coercitivas, ineficazes e injustas (Peluso 1993; Zerner 1996). Uma mudança recente nos modelos exclusivos de gestão de áreas protegidas mudou o foco dos modelos baseados na América do Norte ou “Yellowstone”, nos quais os humanos são removidos da terra, para um que enfatiza as comunidades locais como possíveis guardiões da conservação (Brosius e Russell 2003). Esse movimento em direção ao que é conhecido como Community Based Conservation (CBC) ou Community Based Natural Resource Management (CBNRM) busca descentralizar a tomada de decisões sobre o uso da terra, principalmente no que diz respeito aos recursos naturais, devolvendo poder a instituições locais compostas por povos residentes (Adams e Hulme 2001; Brosius e Russell 2003). (BONHAM, SCAYON e TZI, 2008)

Entretanto, as unidades de conservação ainda são “a pedra fundamental das estratégias de conservação” (PIMENTEL, MAGRO, 2012). Salmona, Ribeiro e Matricardi (2014), ao estudar o caso do Parque dos Pireneus, em Goiás, concluíram que

apesar de ele não ter sido consolidado, nele houve mais proteção da vegetação nativa do que em seu entorno (APA), e que também houve regeneração de áreas anteriormente ocupadas por pastagem. Contudo, a proporção desses efeitos foi discreta, o que reitera a hipótese de que “Parques no papel” conservam, mas necessitam de maiores investimentos para cumprirem plenamente seus objetivos.

Esse cenário demonstra a relevância do tema da desapropriação dos imóveis particulares situados no interior das unidades de conservação, que é intrinsecamente relacionado com a caducidade do decreto de declaração de utilidade pública do imóvel.

Bandeira de Mello (2015, p. 828) afirma que a “caducidade da declaração de utilidade pública é a perda de validade dela pelo decurso de tempo sem que o Poder Público promova os atos concretos destinados a efetivá-la”.

O art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941 prevê que “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”.

Na desapropriação por interesse social, o prazo de caducidade é de dois anos (art. 3º da Lei nº 4.132/1962), ao passo que na desapropriação por reforma agrária o prazo de caducidade é de três anos (art. 16 da Lei nº 8.629/1993).

Na desapropriação urbanística, o Município tem o prazo de cinco anos para aproveitar o imóvel, caso contrário o expropriado terá direito à retrocessão (art. 8º, §4º, da Lei 10.257/2001).

Por fim, em se tratando de desapropriação indireta, a jurisprudência entende que o prazo prescricional para propositura da ação de indenização é de 15 anos, por se tratar do mesmo prazo previsto para a usucapião extraordinária.

O tempo entre a declaração de utilidade pública e a efetiva transmissão do imóvel ao ente federativo expropriante é denominado pela doutrina de “período suspeito”. Salles (2006) afirma que após a declaração de utilidade pública

surge uma fase intermediária entre a livre propriedade anterior do indivíduo e a propriedade ulterior da Fazenda Pública, na qual o indivíduo ainda é dono, mas não dispõe integralmente da coisa e o Patrimônio Público, sem ser ainda titular do direito de propriedade, está na certeza de incorporá-lo no seu ativo, dentro de certo lapso de tempo e atendidas certas formalidades. Nem o dono detém o direito de propriedade em toda a sua plenitude (uso, gozo e disposição, segundo o art. 524 do CC), nem a Administração pode utilizá-lo e dele dispor. O indivíduo sofre restrição na livre disposição do bem em virtude da declaração de utilidade e a Fazenda Pública não pode usá-lo na dependência da fixação e pagamento do preço (SALLES, 2006, p. 63-64).

A literatura especializada menciona a necessidade da desapropriação das áreas particulares inseridas nos limites das unidades de conservação e as dificuldades para a regularização fundiária (BENJAMIN, 2000; BANDEIRA DE MELLO, 2015; COSTA, 2013; COELHO e REZENDE, 2016), mas são poucos os autores que abordam as consequências jurídicas advindas da não efetivação da desapropriação no prazo legal (D'OLIVEIRA, 2020; ALMEIDA, 2013; ROMANO, 2019), sem estudos muito aprofundados acerca do ponto específico das áreas situadas no interior de unidades de conservação.

Assunção (2020) e Cirne (2020) realizaram relevante pesquisa de julgados no Superior Tribunal de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais e, na análise de seus resultados, se depararam com decisões judiciais que apreciam a possibilidade de caducidade do decreto de declaração de utilidade pública das áreas inseridas nas unidades de conservação.

Conforme será exposto nos capítulos seguintes, de maneira geral o debate do tema não se dá à luz das normas ambientais constitucionais, mas apenas com a mera repetição de que o instituto da caducidade é aplicável ao caso por simplesmente constar no Decreto-lei 3.365/1941, em claro viés positivista.

O que se observa, na prática, é que a declaração da caducidade nestes casos cria um “limbo jurídico” que não é adequadamente endereçado, no qual o imóvel permanece de propriedade privada, insuscetível de desapropriação (visto que caduco o decreto de declaração de utilidade pública), mas ainda sujeito às limitações ambientais decorrentes da unidade de conservação (já que permanece hígido o decreto de criação da unidade de conservação).

É cediço que o Poder Público poderia reeditar o decreto de declaração de utilidade pública (art. 10, parágrafo único, do Decreto-lei 3.365/1941), mas estaria esta reedição no âmbito da discricionariedade do administrador, considerando o inequívoco interesse público ambiental e que a unidade de conservação continua

existente? Ou a caducidade do decreto de declaração de utilidade pública também tem o condão de extinguir a unidade de conservação?

O Projeto de Lei 3.751/2015 (já arquivado) pretendia alterar a Lei 9.985/2000 para deixar clara a caducidade do ato de criação da Unidade de Conservação quando não ajuizada a ação de desapropriação no prazo de cinco anos.

Em razão dele, o Ministério Público Federal editou a Nota Técnica 4ª CCR nº 8/2017, contendo fundamentos legais para a não aplicabilidade do Decreto-Lei nº 3.365/1941 às Unidades de Conservação, na esteira do que já havia sido veiculado na Nota Técnica 4º CCR nº 1/2017:

Para a Procuradoria Especializada do ICMBio, a caducidade da declaração de utilidade pública não se estende à criação de unidades de conservação pelos seguintes motivos:

(1º) as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela;

(2º) a caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação, afigura-se para o particular não como garantia, como ocorre nas desapropriações em geral, mas como penalidade;

(3º) as desapropriações de áreas particulares inseridas em determinadas classes de áreas protegidas fundamentam-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em uma imposição legal;

(4º) O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação;

(5º) não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação;

(6º) a declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação (BRASIL, 2017).

Tramitam atualmente na Câmara dos Deputados os Projetos de Lei 2.001/2019, 3.903/2019 e 717/2021, apensados e em estágio avançado, cujo substitutivo mais atual considera os argumentos trazidos pelo Ministério Público Federal para garantia da realização da desapropriação das áreas privadas existentes em unidade de conservação, cria mecanismos de regularização fundiária e afasta a hipótese de caducidade do decreto de declaração de utilidade pública.

Por entender ser importante a análise da judicialização deste tema, cujo debate deve ser mais aprofundado, à luz de argumentos constitucionais que tutelam o meio ambiente, é que foi realizada a pesquisa jurisprudencial que será exposta no capítulo seguinte.

## **2 – A JUDICIALIZAÇÃO DA CADUCIDADE NA JUSTIÇA ESTADUAL**

### **2.1 – O neoconstitucionalismo e o fenômeno da judicialização**

Até a Segunda Guerra Mundial, as constituições dos países europeus emanavam normas abstratas e programáticas, servindo de inspiração à atividade legislativa, e não se atribuía às normas constitucionais força suficiente para criar ou extinguir direitos, constituindo aquilo que Ferrajoli (2006) chama de “modelo paleojuspositivista do Estado legislativo de Direito”.

A influência do positivismo jurídico de Hans Kelsen e de Herbert L.A. Hart disseminava a ideia de que a interpretação das leis pelos juízes era calcada numa escolha de vontade do julgador, isto é, uma discricionariedade dentro das normas vigentes e das limitações da “moldura legal” (Kelsen) e do texto legal e dos sentidos admitidos nos “jogos de linguagem” da cultura na qual se insere o magistrado (Hart).

O Poder Judiciário, que geralmente decidia litígios fundados em norma legal expressa infraconstitucional, gradualmente passou a exercer controle judicial da atividade normativa à luz da Constituição, porém baseado principalmente numa atuação judiciária como legislador negativo. A jurisdição constitucional ainda estava em fase embrionária, sobretudo porque na maioria dos países a Constituição não era tida como rígida, o que impedia o exercício do que atualmente chamamos de controle de constitucionalidade.

A atuação passiva do Poder Judiciário era a regra, limitando-se, quando muito, à anulação de leis consideradas incompatíveis com a Constituição; contudo, esta atividade tinha lógica binária: ou a norma era inteiramente aceita como constitucional, ou inteiramente anulada, reforçando o princípio da separação dos poderes e a ótica liberal então vigente.

Conseqüentemente, os parlamentos – que muitas vezes não representavam de forma fidedigna a população, pois o sufrágio não era universal – gozavam de grande força política, vez que somente sua atividade legislativa ativa (ou suas omissões eloquentes) eram, de fato, capazes de garantir ou suprimir direitos. Vigorava o princípio da legalidade forte, “com a exata afirmação do princípio da

legalidade como fonte exclusiva do direito válido e existente anteriormente” (FERRAJOLI, 2006, p. 422).

Após a Segunda Guerra Mundial, os países europeus – em especial aqueles que passaram por períodos ditatoriais nazifascistas, como Itália e Alemanha – perceberam que a proteção dos direitos fundamentais deveria ocorrer por meio do fortalecimento da legislação constitucional, que deixou de ter caráter meramente programático e passou a ter status de verdadeira norma jurídica. Ferrajoli (2006) denomina esta fase de “modelo neojuspositivista do Estado constitucional de Direito”.

Uma Constituição com força normativa serve de rede de proteção dos direitos fundamentais, inclusive contra abusos ou omissões do próprio Poder Legislativo derivado. As constituições europeias passaram a se assemelhar à constituição norte-americana, e puderam ser utilizadas inclusive como fundamento para invalidar leis, tal como já havia ocorrido no caso *Marbury vs. Madison*<sup>8</sup>, em 1803.

Uma constituição com força normativa possibilita a relativização da clássica teoria da tripartição dos poderes, permitindo ao Poder Judiciário a atuação fundamentada diretamente em normas constitucionais e o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos subalternos.

Surge, assim, o neoconstitucionalismo, que é uma teoria jurídica criada em resposta ao positivismo, e que se baseia na ideia de que a Constituição é a norma jurídica mais importante de um país, devendo nortear toda a atividade estatal e privada.

Ronald Dworkin (2002) desenvolve uma teoria do Direito que reconhece a importância das regras, mas também valoriza os princípios e os direitos fundamentais. Regras e princípios coexistem e variam em suas dimensões. As regras possuem apenas a dimensão da validade, numa forma “tudo ou nada”: ou se aplicam inteiramente a um caso concreto, ou não se aplicam. Os princípios, por sua vez, possuem apenas a dimensão do peso/importância: são normas de espectro ampliado, com carga significativa e valorativa que deve ser ponderada no caso concreto, prevalecendo o princípio mais adequado. O princípio não aplicado

---

<sup>8</sup> Demanda judicial que tramitou na Suprema Corte dos Estados Unidos da América, na qual, pela primeira vez, o Poder Judiciário reconheceu sua competência para realizar controle difuso de constitucionalidade de leis.

permanece válido e importante, podendo prevalecer em outra oportunidade, inclusive sobre o mesmo princípio ao qual se curvou anteriormente.

O juiz ideal, que Dworkin chama de “juiz Hércules”, é capaz de, diante de um caso difícil, analisar e ponderar todas as regras e princípios existentes no direito e encontra a única resposta correta, valendo-se de suas habilidades sobre-humanas, com conhecimento, paciência e sagacidade. Já o juiz real, falho como todo ser humano, tem a tarefa de se aproximar o máximo possível do raciocínio do juiz ideal.

Dworkin é grande crítico do positivismo, afirmando que este modelo de pensamento jurídico não está preparado para resolver os casos difíceis, fazendo com que os magistrados tomassem decisões discricionárias. A crítica de Dworkin à discricionariedade judicial é intrinsecamente ligada ao ativismo judicial, que será tratado mais adiante.

Robert Alexy (2008) defende que o Direito deve ser entendido como uma ordem fundamentada em valores e princípios, e não apenas em normas, com a onipresença da Constituição.

Para Alexy (1988), os princípios são normas que determinam a mais ampla atuação possível dentre todas as possibilidades jurídicas e fáticas de um caso concreto, e assim atuam como “mandados de otimização”, possibilitando diversos graus de cumprimento. As regras, por sua vez, são as normas cujo mandamento é definitivo, binário, válido ou inválido, e assim somente podem ser cumpridas ou não, sem meio-termo. O mandamento das regras não varia conforme a interpretação. Assim, uma vez válida, a regra deve ser cumprida exatamente conforme determina.

Via de consequência, em caso de conflito entre regras, por se tratar de relação binária, uma vai extinguir a outra. Todavia, em caso de conflito de princípios colidentes, resolve-se através de uma técnica de ponderação, visando um resultado ideal, conforme as nuances do caso concreto, e um princípio se sobressairá, sem, contudo, derrotar ou extinguir o outro, que permanece hígido.

Para solução dos casos de colisão entre princípios, Alexy propõe uma técnica de ponderação, que será mais bem explicada posteriormente neste trabalho.

Embora os dois autores tenham tentado superar o positivismo normativista, Dworkin e Alexy diferem em suas concepções, sendo o primeiro baseado na hermenêutica construtiva e o segundo na teoria da argumentação (MARRAFON, 2018).

Enquanto a obra de Dworkin admite o ingresso da moral enquanto elemento intrínseco à decisão judicial, Alexy distancia a moralidade, ainda que exija uma exigência de justiça no resultado do seu procedimento de ponderação.

Marrafon (2018) aponta ainda três outras importantes diferenças entre os dois autores:

i) para Alexy, a origem da normatividade ocorre num nível semântico, dentro da lógica estrutural do sistema, ao passo que para Dworkin a normatividade é fruto da prática interpretativa, sendo assim mais pragmático;

ii) a forma de aplicação das regras não é a mesma para ambos os autores, pois a subsunção de Alexy demanda o cotejamento entre a situação de fato e a questão de direito, enquanto o “tudo-ou-nada” de Dworkin depende principalmente da justificação argumentativa da própria regra, sem qualquer justificação alheia a ela própria;

iii) a dimensão de peso de Dworkin demanda que todos os princípios sejam incluídos na fundamentação de uma decisão, que é legitimada pelo todo principiológico, e a ponderação construída por Alexy envolve apenas alguns princípios que guardam relação com o caso concreto.

As ideias de Dworkin e de Alexy foram bem recebidas pela comunidade jurídica do pós-guerra, ansiosa por restringir a fundamentação da aplicação normativa apenas na vontade do intérprete.

Guastini (2003) afirma que

Acogiendo una sugerencia de Louis Favoreu, por “constitucionalización del ordenamiento jurídico” propongo entender un proceso de transformación de un ordenamiento al término del cual el ordenamiento en cuestión resulta totalmente “impregnado” por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida (pervasiva, invadente), capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales (GUASTINI, 2003)<sup>9</sup>

Assim, Guastini elenca sete condições de constitucionalização, sendo as duas primeiras condições necessárias (a constitucionalização sequer é concebida em sua

---

9 Tradução livre: Acolhendo uma sugestão de Louis Favoreu, por “constitucionalização da ordem jurídica” proponho entender um processo de transformação de uma ordem ao final da qual a ordem em questão fica totalmente “impregnada” pelas normas constitucionais. Um ordenamento jurídico constitucionalizado caracteriza-se por uma Constituição extremamente invasiva, intrometida (pervasiva, invasiva), capaz de condicionar tanto a legislação quanto a jurisprudência e o estilo doutrinário, a ação dos atores políticos, bem como as relações sociais.

ausência) e as demais são condições cuja presença não é obrigatória, mas definem o grau de constitucionalização de um ordenamento jurídico:

i) uma Constituição rígida (escrita e garantida contra alterações por legislação ordinária);

ii) a garantia jurisdicional da Constituição (por meio de controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais);

iii) a força vinculante da Constituição (fonte de norma jurídica e não simples declaração programática)

iv) a sobreinterpretação da Constituição (por meio de analogias e princípios);

v) a aplicação direta da Constituição (para regular relações entre os Poderes do Estado e entre Estado e particulares);

vi) a interpretação das leis conforme a Constituição (como mecanismo mais avançado de controle de constitucionalidade);

vii) a influência da Constituição nas relações políticas (permite que a argumentação jurídica seja permeada por argumentos morais e políticos).

O ponto comum entre os constitucionalistas que defendem uma leitura substancialista do papel do Judiciário é o reconhecimento de que houve uma inversão no grau de importância entre a norma constitucional e a legislação infraconstitucional, pois a Constituição deixou de ser mero norte para se tornar a protagonista do ordenamento jurídico e da atividade político-judicial.

Os princípios normatizados são carregados de preceitos axiológicos e essa carga valorativa reavivou o debate acerca do lugar da moral no Direito. A interpretação de normas ganhou extrema relevância, vez que os debates jurídicos e judiciais não são mais baseados em preceitos normativos impositivos, mas em relações jurídicas complexas que não são resolvidas de pronto pela legislação posta, havendo constantes embates entre princípios e valores aparentemente conflitantes, numa atividade que antes era reservada à política.

A busca da solução mais adequada para cada caso concreto exige dos magistrados um delicado trânsito na tênue linha entre Direito e Moral, e a atividade judicial se torna cada vez mais criticada e vigiada.

A atuação da jurisdição constitucional em aspectos polêmicos, tais como aborto, casamento homoafetivo e liberdade de expressão – os quais, muitas vezes, não são abordados sequer pelo próprio parlamento –, conduz a críticas, que ora

associam o Poder Judiciário ao garantidor de direitos pela prestação jurisdicional, ora ao usurpador dos demais Poderes e desestabilizador da democracia.

Tate e Vallinder (1995) analisaram o tema da “judicialização da política” (*judicialization of politics*), percebendo se tratar de um fenômeno mundial, assim definido:

Thus the judicialization of politics should normally mean either (1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up, we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process (TATE, VALLINDER, 1995. p. 13)<sup>10</sup>.

Para os autores, a judicialização da política tem duas dimensões: uma é a “judicialização para fora”, que é caracterizada pela transferência de poder e responsabilidade de decisão das instâncias políticas tradicionais (Poder Executivo e Poder Legislativo) para o Poder Judiciário; outra é a “judicialização para dentro”, que ocorre quando os métodos de decisão típicos do judiciário são transpostos para a arena política, tornando menos dinâmicas as relações de poder, assemelhando-as a um processo judicial.

A primeira dimensão é a mais recorrente e, portanto, foi o objeto do estudo dos autores, que analisaram a predisposição dos magistrados a “judicializar”, isto é, a adotar uma postura ativa no sentido de alterar ou criar políticas públicas pela via jurisprudencial.

Tate e Vallinder (1995) distinguem os magistrados em ativistas (*activists*), que seriam mais propensos a “judicializar”, e contidos (*restraints*), que seriam contrários a esta postura, e concluem que o ativismo judicial é condição essencial para configuração da judicialização da política.

Apesar de partirem do conceito de Tate e Vallinger (1995), os autores brasileiros não tratam o ativismo judicial como elemento intrínseco da judicialização, e adotam um conceito muito mais restritivo de ativismo judicial, o que aumenta as

---

10 Tradução livre: Assim, a judicialização da política normalmente deveria significar (1) a expansão da esfera de ação dos tribunais ou dos juizes em detrimento dos políticos e/ou dos administradores, ou seja, a transferência da prerrogativa de tomada de decisão do Legislativo, do Executivo, ou do serviço público aos tribunais ou, pelo menos, (2) a disseminação de métodos de tomada de decisão judicial fora da jurisdição propriamente dita. Em suma, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em uma forma de processo judicial.

hipóteses possíveis de caracterização da judicialização e conduz até mesmo à falsa noção, amplamente utilizada pela imprensa e pelos leigos, de judicialização como sinônimo de grande quantidade de processos em tramitação.

Seguindo a linha da doutrina brasileira, Barroso (2012) diferencia a judicialização e o ativismo judicial, afirmando que

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria.

(...) A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2012).

A judicialização é uma consequência natural do neoconstitucionalismo, uma vez que este último implica em uma maior atuação do Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais.

Como os direitos fundamentais são protegidos pela Constituição, é natural que as demandas em defesa desses direitos sejam cada vez mais encaminhadas ao Judiciário. Além disso, o neoconstitucionalismo também atribui um papel importante aos tribunais na interpretação e aplicação dos princípios e valores constitucionais, o que também contribui para a judicialização.

Segundo Barroso (2012):

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade (BARROSO, 2012. p. 5).

A judicialização não é um fenômeno exclusivo da América Latina, sendo observada em diversos países ao redor do mundo. Contudo, na região latino-

americana a judicialização assume uma importância ainda maior devido à fragilidade das instituições democráticas e ao histórico de violações dos direitos fundamentais.

Werneck Vianna (1999) esclarece que

O boom da litigação, desde então, é um fenômeno mundial, convertendo a agenda do acesso à Justiça em política pública de primeira grandeza. Esse movimento, no seu significado e envergadura, encontrará antenas sensíveis nas instituições da democracia política, em particular no sistema de representação. Os políticos, diante da perda de eficácia e de abrangência dos mecanismos próprios ao welfare, e igualmente conscientes da distância, nas democracias contemporâneas, entre representantes e representados, passam a estimular, pela via da legislação, os canais da representação funcional. Por meio de suas iniciativas, a Justiça se torna capilar, avizinhando-se da população com a criação de juizados de pequenas causas, mais ágeis e menos burocratizados. A institucionalização das class actions generaliza-se, instalando o juiz, por provocação de agências da sociedade civil, no lugar estratégico das tomadas de decisão em matéria de políticas públicas, e a malha protetora do judiciário amplia-se mais ainda com a legislação dos direitos do consumidor. A invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo judiciário, visando a dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos. A nova arquitetura institucional adquire seu contorno mais forte com o exercício do controle da constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do judiciário, submetendo o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou. (VIANNA, 1999).

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário tende a ser vista como uma forma de garantir a proteção de direitos, muitas vezes em substituição aos demais poderes do Estado.

Partindo da ótica dos julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal, Barroso (2012) elencou três grandes causas da judicialização no Brasil: 1) a redemocratização, que transformou o Judiciário em um Poder Político; 2) a constitucionalização abrangente, que faz com que mais matérias sejam da competência do STF; e 3) a abrangência do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que admite a qualquer magistrado fazer controle difuso da constitucionalidade de atos normativos.

Percebe-se que a conceituação da judicialização, na doutrina brasileira, recebeu contornos específicos, decorrentes das características da organização social e do ordenamento jurídico do país, que traz um poder-dever (função) muito mais abrangente ao Poder Judiciário brasileiro do que em outros países.

Também não se pode ignorar que muitas questões políticas são judicializadas pelos próprios partidos políticos, pelo governo ou por grupos de interesses, como estratégia política para fazer aprovar ou fracassar determinada política pública. Matérias polêmicas, cujo apoio ou rejeição nas arenas do poder legislativo trariam desaprovação popular, são transferidas para a esfera dos Tribunais, onde são superados obstáculos típicos das disputas de poder. Isto justifica o motivo de os políticos tolerarem e até fomentarem um judiciário ativista.

Há autores, tais como Carlos Santiago Nino, Jürgen Habermas, e Wolfe (1994) que defendem a necessidade da autorrestrição judicial, por entenderem que a justiciabilidade das questões políticas de forma irrestrita acarreta usurpação da função legislativa. Outros autores, como Canotilho (2000), não chegam a ser procedimentalistas, mas defendem que há que se reduzir a amplitude da judicialização. O tema da autorrestrição judicial será retomado mais adiante neste trabalho.

Contudo, há consenso de que a judicialização da política existe no Brasil e que não é um fenômeno exclusivo do Supremo Tribunal Federal, mas que abrange todas as instâncias do Poder Judiciário, o qual comumente é conclamado a decidir sobre políticas públicas dos mais variados assuntos.

A concepção de Estado Constitucional de Direito, adotada pelo Brasil, exige um rearranjo da antiga noção de separação dos poderes e uma recalibragem do sistema de freios e contrapesos, para abarcar o papel do Poder Judiciário de guarda da Constituição Federal, não só na sua dimensão formal, mas também na sua dimensão material (MARRAFON, 2016).

A própria Constituição dotou o Poder Judiciário de mecanismos e instrumentos de proteção e efetivação das necessidades individuais e sociais, de forma que não se pode ignorar a vontade constitucional e se prender a um paradigma puramente procedimentalista, sobretudo diante da reiterada insuficiência de ação dos Poderes Executivo e Legislativo.

Todavia, e conforme alerta Marrafon (2016), “a imposição de obrigações ao Poder Executivo por decisões judiciais apenas são aceitáveis em caráter complementar ao sistema político e em *ultima ratio*”.

A judicialização, portanto, é um fenômeno cuja existência somente pode ser aferida por meio da análise detalhada do tema ou assunto posto em juízo, vez que a

mera existência de um grande volume de processos sobre um mesmo tema não é sinônimo de judicialização.

Este trabalho vai analisar a judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública dos imóveis inseridos nas unidades de conservação, tendo como corte epistemológico a dimensão da “judicialização para fora” de Tate e Vallinder (1995), os conceitos de Vianna (1999) e Barroso (2012), que diferenciam o ativismo judicial da judicialização; e o estudo de caso referente ao Parque Estadual Serra Ricardo Franco considerará, também, a necessidade de autorrestrição e os limites da judicialização de matérias que deveriam, ordinariamente, ser decididas pela via política ou administrativa, pelos Poderes Executivo e Legislativo.

## **2.2- Estado da arte, metodologia e resultados da pesquisa jurisprudencial**

A criação das unidades de conservação é típico ato administrativo discricionário do Poder Executivo, conforme art. 22 da Lei nº 9.985/2000. Ainda que deva ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, incumbe precipuamente ao Poder Executivo, dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade, optar pela criação de uma unidade de conservação, tanto que a criação da unidade não exige forma específica, somente sendo exigida lei específica para sua extinção ou redução dos seus limites.

Incumbe ao Poder Executivo, uma vez criada a unidade de conservação, tomar todas as providências necessárias para sua efetiva implantação, notadamente a desapropriação administrativa ou judicial dos imóveis nela inseridos, se constituir unidade de preservação integral.

Os proprietários dos imóveis situados no interior de unidades de conservação e que ainda não foram desapropriados costumam pleitear em juízo a desapropriação indireta, ou tentam impedir a ocorrência da desapropriação, valendo-se da discussão jurídica acerca da aplicabilidade do art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941.

Esse argumento também é utilizado pelo Poder Público como matéria de defesa nas ações de desapropriação indireta, para justificar a desnecessidade do pagamento de indenização.

Ao lançar mão do argumento da declaração da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública ou de interesse social dos imóveis situados no interior das unidades de conservação, o litigante pretende esvaziar por completo o conteúdo da proteção da unidade de conservação (ainda que esta não venha a ser formalmente extinta pelo acolhimento da alegação, tal como acontece em alguns casos).

De igual forma, a utilização deste argumento como matéria de defesa pelo Estado em ações de desapropriação indireta traduz comportamento contraditório com suas ações anteriores.

Em ambos os casos, há uma decisão precipuamente político-administrativa (criação, implantação ou extinção da unidade de conservação), que deveria ser decidida no âmbito do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, e passa a ser decidida pelo Poder Judiciário, caracterizando assim a transferência de poder, com “alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade” (Barroso, 2012, p. 5), que se amolda ao conceito de judicialização proposto por Tate e Vallinder (1995).

A respeito da transferência de poder decorrente da judicialização das questões ambientais, Araújo, Matos e Pereira (2017) afirmam que

Verifica-se um grande número de jurisprudência sobre uma matéria que possui legislação própria e que poderia ser decidida administrativamente, não sendo necessária a intervenção judiciária. Todavia, não é o que ocorre atualmente, haja vista as inúmeras decisões que são proferidas pelos Tribunais Superiores.

Contudo, observa-se que há uma inoperância do Poder Executivo, no que se refere à observância das leis, assim tornando-se necessário e recorrente a intervenção do Judiciário, para que haja uma efetivação dos direitos e garantias fundamentais. (Araújo, Matos, Pereira, 2017. p.99-100).

Cirne (2020) realizou relevante pesquisa de julgados no Superior Tribunal de Justiça, objetivando verificar como a Corte interpreta a desapropriação ambiental para a criação de unidades de conservação após a edição da Lei nº 9.985/2000. Valendo-se dos termos de pesquisa “desapropriação” e “ambiental”, a autora pesquisou todos os acórdãos de 2000 a 2020 que versaram sobre desapropriação e unidades de conservação, encontrando 188 decisões.

A autora concluiu que 56% dos casos que aportam no Superior Tribunal de Justiça se referem a desapropriação indireta, ou seja, foram propostos pelo particular prejudicado, e que 67% dos casos envolvem Parques, que são unidades

de conservação que deveriam ser de domínio público, o que reforça a constatação da dificuldade da imissão estatal na posse dos imóveis situados no interior das unidades de conservação.

A pesquisa concluiu, também, que o principal assunto tratado no Superior Tribunal de Justiça é a ocorrência (ou não) de desapropriação e a obrigação de indenização, de forma que a Corte divide os casos concretos em dois tipos: a) aqueles em que houve limitação total do direito de propriedade e, conseqüentemente, desapropriação indireta (19 casos); b) aqueles em que não houve apossamento pelo Poder Público do imóvel, tratando-se de mera limitação administrativa (20 casos).

Dos 188 acórdãos analisados, apenas quatro julgados discutiram a questão da caducidade do decreto de desapropriação (AgInt no REsp 1.781.924; AgInt no AgRg no REsp 1.434.520; AgRg no AREsp 611.366/MG e REsp 730.464/SP):

Outro achado interessante foi a enorme quantidade de casos em que se reconhece a caducidade do decreto de criação da unidade de conservação, amparado no Decreto-Lei nº 3.365/1941. Pode-se citar como exemplo, o AgRg no AREsp 611366/MG, que envolve o PARNA Serra da Canastra, no qual o acórdão relata que o “Decreto Federal foi editado em 1972 e a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular, assim como diversas outras no País que, “criadas no papel”, acabam não se transformando em realidade concreta.” (BRASIL, 2017). A incidência em 4 casos pode parecer pouco, mas não é. Na verdade, isso significa inviabilizar a regularização da UC, o que atesta a gravidade do tema. Muitos julgados envolvem a mesma UC, ante o pleito indenizatório de cada proprietário, como se percebeu em 14 casos envolvendo o Parque Estadual da Serra do Mar. (CIRNE, 2020, p. 44).

Orientada por Mariana Barbosa Cirne, Assunção (2020) realizou pesquisa semelhante sobre o tema nos Tribunais Regionais Federais, aprofundando o foco na aplicação do prazo quinquenal de caducidade da decretação de utilidade pública nas decisões judiciais.

Valendo-se dos termos de pesquisa “caducidade”, “desapropriação” e “unidades de conservação”, a autora descartou todos os julgados que não analisaram a aplicação do prazo previsto no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, sem lapso temporal pré-estabelecido, e o julgado mais antigo foi de 2012.

Foi apurada a existência de 22 julgados que discutiram a questão da caducidade do decreto de desapropriação, prevalecendo o TRF1 e o TRF4.

A autora aponta que os julgamentos dos TRFs são, em sua maioria, pela possibilidade de caducidade do decreto de declaração de utilidade pública das áreas inseridas nas unidades de conservação (21 favoráveis à caducidade e 1 contrário), mas apenas 10 utilizaram argumento constitucional (art. 225, §1º, III, da Constituição Federal), e apenas um entendeu que a caducidade acarreta também a extinção da unidade de conservação.

Os trabalhos destas pesquisadoras demonstram a existência da judicialização deste tema no Superior Tribunal de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais.

A partir dos trabalhos já realizados por Cirne (2020) e Assunção (2020), foi realizada pesquisa sobre o fenômeno da judicialização da questão da caducidade do decreto de desapropriação dos imóveis inseridos nas unidades de conservação na jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

A pesquisa documental (jurisprudencial) ocorreu na primeira quinzena de março de 2022, seguindo critérios de pesquisa semelhantes aos de Assunção (2020) e Cirne (2020), para possibilitar a comparação entre os dados obtidos.

Foram utilizados os mecanismos de pesquisa de jurisprudência disponíveis nos sites dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, pesquisando-se no inteiro teor dos julgados os termos de pesquisa “caducidade”, “desapropriação” e “unidade de conservação”, de forma conjunta ou separada, conforme segue:

- i) “caducidade”, “desapropriação” e “unidade de conservação”;
- ii) “desapropriação” e “unidade de conservação”;
- iii) “caducidade” e “unidade de conservação”.

A opção por estes termos de pesquisa e por esta forma de pesquisar teve como objetivo maximizar o número de resultados, para que a amostra não fosse pequena. Todavia, considerando a quantidade de Tribunais pesquisados, optou-se por manter o termo de pesquisa “unidade de conservação”, pois sua ausência acarretaria muitos acórdãos alheios ao tema objeto da pesquisa.

Foram obtidos, inicialmente, os seguintes resultados quantitativos:

Tabela 1 – Resultados quantitativos preliminares da pesquisa jurisprudencial

<b>Termos</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
<b>Tribunal</b>	<b>Quantidade de ocorrências</b>		
TJAC	0	6	1
TJAL	0	8	2
TJAP	0	0	0
TJAM	0	7	0
TJBA	0	6	0
TJCE	0	7	0
TJDFT	1	40	7
TJES	0	0	0
TJGO	0	5	2
TJMA	0	14	1
TJMT	36	42	43
TJMS	3	12	8
TJMG	1	6	1
TJPA	0	2	0
TJPB	0	0	0
TJPE	0	0	0
TJPI	0	0	0
TJPR	0	0	0
TJRJ	0	0	0
TJRN	0	5	2
TJRS	8	138	34
TJRO	2	96	4
TJRR	0	0	0
TJSC	22	157	36
TJSP	17	834	71
TJSE	0	14	0
TJTO	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>1399</b>	<b>212</b>

Fonte: elaborada pelo autor com base em pesquisa nos sites dos Tribunais

As 1.701 ocorrências iniciais foram analisadas individualmente, com a leitura da ementa e, quando esta não era suficiente para esclarecer o objeto do julgamento, a leitura do inteiro teor.

Foram excluídos os acórdãos em que não houve pedido das partes ou efetiva discussão sobre a aplicação do prazo decadencial do Decreto-Lei 3.365/1941 a unidades de conservação. Também foram excluídos os resultados duplicados e os julgados que se referem a desdobramentos recursais de um mesmo processo (embargos de declaração e agravos internos).

Seguindo os critérios acima delineados, chegou-se ao seguinte resultado:

Tabela 2 – Resultado da pesquisa jurisprudencial

<b>Tribunal</b>	<b>TJMT</b>	<b>TJMS</b>	<b>TJMG</b>	<b>TJSC</b>	<b>TJSP</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Ocorrências</b>	56	5	4	16	1	82

Fonte: elaborada pelo autor com base em pesquisa nos sites dos Tribunais

No Tribunal de Justiça de Mato Grosso foram encontrados 56 julgados. Destes, um julgado se refere ao Parque Estadual do Araguaia e um julgado se refere à Estação Ecológica do Rio Ronuro. Os outros 54 julgados se referem ao Parque Estadual Serra Ricardo Franco, sendo um deles um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas que não foi admitido, por não existir risco de decisões conflitantes. Mais adiante, neste trabalho, o Parque Estadual Serra Ricardo Franco será abordado como estudo de caso.

No Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul foram encontrados 05 julgados, sendo três sobre o Monumento Natural da Gruta do Lago Azul, um sobre o Parque Nacional da Serra da Bodoquena e um sobre o Parque Estadual do Pantanal do Rio Negro.

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais foram encontrados 04 julgados, sendo um sobre o Parque Estadual do Biribiri, um sobre o Parque Estadual da Serra do Rola Moça, um sobre o Parque Estadual do Verde Grande e um sobre o Parque Nacional da Serra da Canastra.

No Tribunal de Justiça de Santa Catarina foram encontrados 16 julgados, sendo 12 sobre o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro e 02 sobre o Parque Estadual do Acaraí.

No Tribunal de Justiça de São Paulo foi encontrado um julgado sobre o Parque Estadual da Caverna do Diabo, no qual não foi enfrentado o mérito da questão.

Nos demais Tribunais Estaduais não foram encontradas ocorrências.

### **2.3 - Análise dos dados obtidos**

Da leitura dos acórdãos da Justiça Estadual selecionados, percebe-se a multiplicidade de demandas referentes a uma mesma unidade de conservação, cujos julgamentos tendem a seguir a mesma linha argumentativa e tendem a ter o mesmo desfecho entre si. Este fenômeno já era esperado, pois a irregularidade fundiária de uma unidade de conservação afeta diversos imóveis situados no seu interior e, em geral, os vizinhos ingressam simultaneamente com ações semelhantes ou são demandados simultaneamente pelo Ministério Público em ações semelhantes, valendo-se dos mesmos argumentos processuais.

A maioria dos julgados analisados não apreciou o mérito da questão. Geralmente, questões de fato ou questões processuais/procedimentais – as quais são mais frequentes nos Tribunais Estaduais do que nos Tribunais Federais e no Superior Tribunal de Justiça – tornaram prejudicada a análise da caducidade do decreto de desapropriação ou, em virtude da natureza da causa, a lide foi julgada com base em outros fundamentos suficientes, tornando desnecessária a apreciação do tema.

Esta situação se reflete, por exemplo, em todos os julgados do TJMT acerca do Parque Estadual Serra Ricardo Franco, que se referem a agravos de instrumento em Ações Cíveis Públicas propostas pelo Ministério Público, tendo sido decidido que a questão da caducidade não foi enfrentada pelo juízo de origem na decisão que deferiu a tutela de urgência e, portanto, haveria supressão de instância se fosse analisada pelo Tribunal de Justiça neste momento processual.

Nos julgados do TJSC acerca do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro decidiu-se que a questão da caducidade era irrelevante para o julgamento das causas, que se referiam à desapropriação indireta, pois a inexistência de

apossamento pelo Poder Público era argumento suficiente para julgamento da demanda.

Já nos julgados do TJSC envolvendo o Parque Estadual do Acaraí, mencionou-se *obter dictum* a possibilidade de caducidade, mas ainda não havia transcorrido o prazo de cinco anos da edição do decreto de desapropriação, de forma que a questão da caducidade não foi objeto do mérito da causa.

Em alguns dos julgados do TJMS houve menção acerca da declaração judicial da caducidade do decreto de desapropriação de áreas do Monumento Natural do Rio Formoso e da Unidade de Conservação Ilha do Padre, mas tais decisões mencionadas não foram encontradas na busca realizada.

No TJSP há vários julgados acerca do Parque Estadual de Ilhabela e do Parque Estadual da Serra do Mar, mas neles não houve discussão acerca da caducidade do decreto expropriatório, e apenas aparecem nos resultados de pesquisa porque o termo “caducidade” consta no corpo de uma citação realizada no voto.

Dos 82 julgados analisados, apenas quatro apreciaram o mérito da questão da caducidade do decreto expropriatório em unidades de conservação:

a) TJMT - Apelação Cível 0000358-71.2016.8.11.0082, julgamento em 28/04/2021 – Estação Ecológica do Rio Ronuro - decidiu pela não-ocorrência da caducidade do decreto expropriatório, e a fundamentação do julgado consiste em mera repetição de dois outros julgados<sup>11</sup> do próprio Tribunal<sup>12</sup>:

Quanto à suposta caducidade do Decreto que determina a criação da Estação Ecológica em comento, mostra-se imprescindível mencionar que o reconhecimento da validade da Unidade de Conservação vai ao encontro do entendimento já pacificado pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso em

---

11 A consulta ao inteiro teor do AI 17922/2002 (número único 0017922-09.2002.8.11.0000) demonstra que se trata de agravo de instrumento interposto em Ação Civil Pública na qual o juízo da Comarca de Pontes e Lacerda/MT determinou que o particular se abstenha de qualquer tipo de exploração da área compreendida como Parque Estadual Serra Ricardo Franco. No julgamento não houve discussão acerca da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, mas tão somente alegação do particular de que o Parque não existe, o que foi afastado pelo TJMT com fundamento constitucional (art. 225, §1, III, da Constituição).

12 A consulta ao inteiro teor da AP 159270/2014 (número único 0000525-60.2003.8.11.0077) demonstra que se trata de recurso de apelação contra a sentença que condenou o particular a reparar o dano ambiental. No julgamento não houve discussão acerca da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, mas tão somente alegação do particular de que o PERSF não foi “convalidado” em virtude da não elaboração do Plano de Manejo e do não pagamento de desapropriações, o que foi afastado pelo TJMT com a simples frase: “a ausência de elaboração do Plano do Parque ou a indenização decorrente das desapropriações não autoriza o desmatamento ou a degradação ambiental.” (sic).

decisões de mérito proferidas em demandas anteriores, a exemplo dos julgados:

“Precedentes: TJMT, AI 17922/2002, DR. DIRCEU DOS SANTOS, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Julgado em 06/11/2002, Publicado no DJE 12/02/2002; e da AP 159270/2014, DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Julgado em 07/11/2016, Publicado no DJE 14/11/2016”

Por oportuno, tenho que se mostra incontestável que tais alegações não merecem prosperar, sob risco de causar efeitos irreversíveis a integridade biológica do ecossistema da Estação Ecológica do Rio Ronuro. (MATO GROSSO, 2021)

b) TJMS – Apelação Cível 0800340-03.2011.8.12.0005 – Parque Estadual do Pantanal do Rio Negro – manteve a sentença que declarou a caducidade do decreto expropriatório, mas manteve a existência e validade do decreto que criou a unidade de conservação, valendo-se de argumento constitucional (art. 225, §1º, III da Constituição Federal e art. 22, §7º, da Lei 9.985/00):

A caducidade do Decreto 9.942/00, em razão do transcurso do prazo para expropriação da área sobre a qual se localiza a fazenda dos apelantes, não gera automaticamente a inexistência do ato administrativo que instituiu o parque estadual, porque não é possível extinguir uma unidade de proteção ambiental sem lei específica.

Prevê a Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Por sua vez, a Lei 9.985/00 que regulamenta o artigo 225 da CF e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza estabelece:

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.

O objeto do Decreto 9.941/00 é a criação da unidade de conservação ambiental e não a desapropriação da área, tanto que o Parque Estadual do Pantanal do Rio Negro existe a ponto de os apelantes lamentarem as limitações incidentes em sua propriedade rural.

O fato de não terem sido até agora indenizados é outra questão que não pode ser resolvida com a extinção pura e simples do parque. Cabe a eles buscar o

ressarcimento a que fazem jus pela via adequada.

Neste ponto, preciso o parecer da il. Procuradora de Justiça: ... a pretensão estampada na inicial, no que tange à criação do Parque Estadual, mais se

coaduna com o objeto de uma ação de desapropriação indireta, em cujo âmbito os apelantes poderiam obter eventual reparação pelos prejuízos em tese experimentados.

Entendimento contrário privilegiaria o descaso com o meio ambiente, uma vez que a regra constitucional (art. 225) é clara no sentido de que cabe ao Poder Público definir espaços territoriais especialmente protegidos, cuja alteração e supressão somente se dará através de lei. (MATO GROSSO DO SUL, 2014)

c) TJMG - Apelação Cível 0095375-87.2004.8.13.0151, julgamento em 10/02/2022 – Parque Nacional da Serra da Canastra - manteve a sentença que julgou improcedente a pretensão de usucapião do imóvel situado no interior da unidade de conservação, reconhecendo que a caducidade do decreto expropriatório não afeta a existência e validade do decreto que criou a unidade de conservação, valendo-se de reprodução de julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no qual houve menção a argumento constitucional (art. 225, §1º, III da Constituição Federal e art. 22, §7º, da Lei 9.985/00):

Quanto à alegação de "caducidade" do Decreto nº 70.355/72 de igual modo, razão alguma assiste ao apelante.

É que não se pode falar em extinção da Unidade de Conservação, fundada em lei ou decreto, ou em redução de seus limites, ainda que o prazo de 5 anos previsto no Decreto 3.365/41 tenha expirado, uma vez que qualquer alteração de Unidade de Conservação deve se dar igualmente por lei ou decreto, o que não ocorreu no caso dos autos.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

"DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PARQUE NACIONAL DA ILHA GRANDE. DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARTICULARES. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. EFEITOS DO ARTIGO 10 DO DECRETO-LEI 3.365/41. 1- O Parque Nacional da Ilha Grande foi criado por decreto executivo, estando de conformidade com o artigo 225 da Constituição, com o artigo 5º da Lei 4.771/65 (vigente à época) e com o artigo 22 da Lei 9.985/00 (legislação superveniente). 2- Tendo a unidade de conservação sido criada por decreto executivo e sendo válido o ato de criação segundo a legislação vigente na época, temos ato jurídico perfeito consolidado. Somente por lei específica pode ser alterada sua destinação ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225-§ 1º-III da Constituição e artigo 22-§ 7º da Lei 9.985/00. 3- Nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicam extinção da unidade de conservação. Do contrário, teríamos uma situação paradoxal: o Poder Executivo não poderia agir e editar um decreto para revogar a implantação daquele parque nacional (um fazer), mas poderia alcançar esse objetivo mediante a simples omissão (um não-fazer). 4- Na criação de unidade de conservação, temos atos ambientais e temos fatos administrativos, regidos por normas distintas e com intenções distintas, que não se confundem, mas se complementam. 5- Na perspectiva do direito ambiental, devemos considerar a criação da unidade de conservação em si, na perspectiva da proteção à natureza e ao meio ambiente, que acontece a partir do ato do Poder Público que preencha os requisitos

específicos (decreto ou lei, agora regulado pelo artigo 22 da Lei 9.985/00 e na época regulado pelo artigo 5º da Lei 4.771/65). Nessa perspectiva, a criação de parque nacional depende apenas da edição do respectivo ato normativo específico, que pode ser decreto ou lei, desde que satisfaça os requisitos formais pertinentes (estudo técnico e consulta pública, conforme artigo 22-§§ 2º e 5º da Lei 9.985/00). Esse ato de criação da unidade de conservação não se confunde nem depende necessariamente do ato de expropriação que retira áreas particulares dos respectivos proprietários e os afeta definitivamente à finalidade ambiental específica da unidade de proteção da natureza. 6- Já na perspectiva do direito administrativo, temos necessidade de praticar atos administrativos relacionados à implantação efetiva da unidade de conservação e sua consolidação enquanto órgão de gestão administrativa e organização do serviço público respectivo. São as medidas administrativas necessárias para que a unidade de conservação efetivamente saia do "papel" e se concretize na realidade, o que acontece a partir da atuação da administração no sentido de, por exemplo: (a) vincular à unidade de conservação as áreas públicas nela incluídas e necessárias para cumprimento de sua função ecológica ou ambiental; (b) elaborar e aprovar plano de manejo da área da unidade e do seu entorno; (c) desapropriar e indenizar os particulares e as populações tradicionais atingidas pela implantação da unidade de conservação. Esses atos não dependem apenas da Lei 9.985/00 e do direito ambiental, mas se submetem às regras do direito administrativo, especialmente quanto à expropriação forçada por utilidade pública prevista no DL 3.365/41, inclusive quanto ao prazo de caducidade previsto no seu artigo 10. 7- Portanto, eventual caducidade do decreto executivo não interfere sobre a criação da unidade de conservação, mas apenas sobre a respectiva expropriação forçada (desapropriação). Esse entendimento não deixa desprotegido os particulares atingidos pela criação da unidade de conservação porque lhes fica assegurada a possibilidade de vir a juízo buscar a reparação ou a compensação devidas pela omissão do Poder Público em efetivamente realizar as desapropriações, inclusive mediante ação de desapropriação indireta. 8- Embargos infringentes improvidos. (EINF 50060836120114047000, CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, TRF4 - SEGUNDA SEÇÃO).

Registre-se que o próprio apelante reconhece que a área usucapienda encontra-se localizada no Parque Nacional da Serra da Canastra, mas segundo ele a gleba "se insere no contexto das denominadas áreas não regularizadas, propriedades particulares ainda não expropriadas, de modo que incabível se cogitar da existência de unidade de conservação".

Contudo, como visto acima, o fato de a gleba localizada no Parque Nacional da Serra da Canastra ainda não se encontrar expropriada e, portanto, não regularizada, não afasta sua condição de área de proteção integral, posse e domínio públicos.

Logo, a sentença recorrida deve ser confirmada. (MINAS GERAIS, 2022)

d) TJMG - Apelação Cível 1489910-37.2006.8.13.0024, julgamento em 10/02/2009 – Parque Estadual do Verde Grande – manteve a sentença que declarou a caducidade do decreto expropriatório, mas não mencionou as consequências jurídicas a respeito da unidade de conservação e não mencionou fundamento constitucional, limitando-se à aplicação do prazo decadencial do art. 3º da Lei 4.132/1962 e da reprodução de precedente do Superior Tribunal de Justiça que se refere a imóvel situado fora de unidade de conservação:

O Decreto Estadual expropriatório nº 39.953, de 08 de outubro de 1998, prevê a expropriação de terras na região onde se localizam duas propriedades rurais da ora apelada Rimo Industrial Ltda, para a criação do Parque Estadual do Verde Grande, no Município de Matias Cardoso/MG.

A Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Em seu artigo 2º, inciso VII, estabelece que se considera de interesse social "a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais".

Impõe-se reconhecer, portanto, que o aludido decreto cuida de área cuja desapropriação destina-se à preservação ambiental, nos termos do artigo supracitado. Conquanto possa gozar também de proteção específica da legislação ambiental, consoante ponderado pelo Estado de Minas Gerais em suas razões de apelação, tal área se sujeita ao prazo de 2 (dois) anos fixado no artigo 3º da Lei nº 4.132/1962, verbis:

"Art. 3º O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado".

Com efeito, não há que se falar em inaplicabilidade do instrumento normativo à espécie, eis que, a par de não existir qualquer ressalva em relação às terras destinadas à preservação ambiental, não há dúvidas sobre a natureza expropriatória do Decreto nº 39.953, que pode ser extraída do seu artigo 3º:

"A área patrimonial do Parque poderá ser acrescida de outras áreas, caracterizando-se todas pela inalienabilidade, devendo ficar sob a jurisdição e administração do Instituto Estadual de Florestas - IEF."

Assim, como concluiu a douta Magistrada Sentenciante, afastando a argumentação deduzida pelo Estado de Minas Gerais, não se trata de mera limitação administrativa: "o Decreto n. 39.953 possui natureza nitidamente expropriatória, na medida em que prescreve a inalienabilidade da área territorial de sua abrangência".

Os apelantes, portanto, encontram-se sujeitos ao prazo previsto no artigo 3º da Lei nº 4.132/1962, supratranscrito. Verifica-se, contudo, que dois anos transcorreram (de 08 de outubro de 1998 a 08 de outubro de 2000) e os expropriantes, por sua vez, permaneceram inertes, deixando de ajuizar a ação de desapropriação que efetivamente impediria fosse o seu direito fulminado pela decadência. Bem de se ver, outrossim, que tampouco se comprovou tenham sido adotadas quaisquer providências para a efetiva criação da unidade de conservação. Impõe-se, assim, a confirmação da r. sentença que acolheu o pedido de declaração de caducidade do Decreto expropriatório nº 39.953/98, restando nulos os efeitos dele decorrentes sobre a propriedade da área nele descrita.

Colaciono, por oportuno, o seguinte precedente emanado do eg. Superior Tribunal de Justiça:

"ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. FALTA DE PROVIDÊNCIAS DE APROVEITAMENTO DO BEM EXPROPRIADO. ART. 3º DA LEI Nº 4.132/62. I - Quando se tratar de desapropriação por interesse social, o expropriante detém o prazo de dois anos, contados da edição do ato expropriatório, para ajuizar a ação desapropriatória, bem como adotar medidas de aproveitamento do bem expropriado, a teor da previsão do art. 3º da Lei nº 4.132/62, sob pena de caducidade do decreto expropriatório e da conseqüente inviabilidade do feito. II - Recurso especial improvido. (REsp 631543/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 06/03/2006 p. 172) (MINAS GERAIS, 2009).

Os dados obtidos demonstram que a judicialização da caducidade do decreto de desapropriação dos imóveis inseridos nas unidades de conservação também está presente na Justiça Estadual, apesar de o volume de julgamentos em que houve efetiva discussão sobre o tema ser bem menor do que aponta a pesquisa preliminar, e de o número de julgados em que houve julgamento do mérito ser ainda mais restrito.

Dos quatro julgados analisados, apenas um foi favorável à caducidade da declaração de utilidade pública.

Dos três julgados que entenderam pela não caducidade da declaração de utilidade pública, dois usaram argumento Constitucional (§1º, III, do art. 225 da Constituição Federal).

Cotejando os dados obtidos por CIRNE (2020), ASSUNÇÃO (2020) e na pesquisa própria realizada neste trabalho, tem-se a seguinte síntese:

Tabela 3 – Síntese das decisões do STJ, TRFs e TJs

<b>Tribunal</b>	<b>STJ</b>	<b>TRFs</b>	<b>TJs</b>
<b>Favorável à caducidade da declaração de utilidade pública</b>	4	21	1
<b>Desfavorável à caducidade da declaração de utilidade pública</b>	0	1	3
<b>Usou argumento constitucional (§1º, III, do art. 225 da Constituição Federal)</b>	0	10	2
<b>Não usou argumento constitucional (§1º, III, do art. 225 da Constituição Federal)</b>	4	12	2

Fonte: elaborada pelo autor com base nos trabalhos de CIRNE (2020) e ASSUNÇÃO (2020) e em pesquisa nos sites dos Tribunais de Justiça

### **3. OS ARGUMENTOS UTILIZADOS NAS AÇÕES JUDICIAIS E A (IN)CADUCIDADE DO DECRETO DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA**

#### **3.1 Crítica dos argumentos utilizados nas ações judiciais**

Além dos argumentos da Procuradoria Federal Especializada do ICMBio, expostos no primeiro capítulo deste trabalho, ao longo da pesquisa jurisprudencial foram observados outros argumentos trazidos pelas partes e pelos julgadores nas ações judiciais envolvendo a judicialização da caducidade dos decretos de utilidade pública de imóveis inseridos em unidades de conservação.

Embora não se tenha tido acesso ao inteiro teor dos processos, a leitura dos acórdãos é suficiente para perceber as alegações das partes, e as principais serão criticadas neste capítulo.

##### **3.1.1 Caráter perene das restrições à fruição da propriedade**

A Procuradoria do ICMBio assevera que “as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela” (BRASIL, 2017).

Conforme a legislação administrativa, a publicação do decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação produz os seguintes efeitos:

a) o Poder Público passa a ter direito de entrar no bem, com moderação e sem excessos, para o fim de medição e verificação (art. 7º do Decreto-lei nº 3.365/1941);

b) constitui marco temporal após o qual somente as benfeitorias necessárias serão indenizadas, e as benfeitorias úteis somente serão indenizadas caso previamente autorizadas pelo expropriante (art. 26 §1º, do Decreto-lei nº 3.365/1941);

c) constitui o termo inicial para contagem do prazo decadencial para caducidade do decreto expropriatório (art. 10, do Decreto-lei nº 3.365/1941).

O direito administrativo traz poucas restrições à fruição da propriedade do imóvel objeto da declaração de utilidade pública, podendo o proprietário continuar a gozar da coisa livremente, sujeitando-se apenas a algumas obrigações previstas em lei, acima descritas.

Todavia, a criação de uma unidade de conservação acarreta severas restrições ao uso de um imóvel, conforme art. 11 da Lei nº 9.985/2000. A exigência legal da posse e domínio públicos, bem como de desapropriação das áreas particulares incluídas nos limites da unidade de conservação de proteção integral, decorre da restrição da realização de atividades, as quais deverão ser sujeitas às normas previstas no Plano de Manejo da unidade.

Somente as atividades previstas no Plano de Manejo, no órgão responsável pela administração e em regulamentos poderão ser exercidas no interior da unidade de conservação, e limitadas à visitação, realização de pesquisas científicas, desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, e de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Muitas discussões jurídicas existem acerca do cabimento ou não dessas restrições ambientais enquanto não elaborado o Plano de Manejo ou enquanto não ocorrida a desapropriação<sup>13</sup>, mas este ponto não é relevante para o presente trabalho.

O que se percebe, neste tópico, é que razão assiste à Procuradoria do ICMBio quando afirma que não se podem confundir as restrições administrativas advindas da publicação do decreto de declaração de utilidade pública do imóvel com as restrições ambientais advindas da criação da unidade de conservação, visto que são independentes e apenas as primeiras estão sujeitas à caducidade prevista no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

### 3.1.2 A caducidade como penalidade

---

13 A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso decidiu, nos 54 agravos de instrumento relativos ao Parque Estadual Serra Ricardo Franco, que os proprietários podem continuar a exercer atividades econômicas na área enquanto não for elaborado o Plano de Manejo.

A Procuradoria do ICMBio assevera que “a caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação, afigura-se para o particular não como garantia, como ocorre nas desapropriações em geral, mas como penalidade” (BRASIL, 2017).

Conforme já visto na introdução histórica desta dissertação, o primeiro diploma legislativo brasileiro acerca da desapropriação foi editado como forma de limitar o poder estatal e evitar o “confisco” de propriedades sem a devida indenização. Nesse sentido, portanto, surgiram todas as regras posteriores sobre o tema – dentre elas a caducidade prevista no art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/1941.

O intuito do legislador, ao instituir o prazo decadencial para caducidade do decreto de declaração de utilidade pública, foi o de impedir que o particular permanecesse longos períodos de tempo numa situação jurídica indefinida, sujeito a algumas restrições administrativas sobre sua propriedade, porém sem a efetiva indenização e desapossamento do bem pelo Poder Público.

Nesse contexto, não se afigura possível, no ordenamento jurídico brasileiro, que a caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação, sirva como penalidade ao particular, vez que não se trata de qualquer das hipóteses constitucionais de confisco ou perda compulsória da propriedade privada.

A inércia do Poder Público em efetivar a desapropriação do imóvel inserido em unidade de conservação não pode ser premiada com a aquisição gratuita do bem; da mesma forma como a inércia do particular em pleitear eventual indenização por desapropriação indireta não pode ser punida com a perda do imóvel sem indenização.

### 3.1.3 A desapropriação como ato administrativo vinculado e não discricionário

A Procuradoria do ICMBio assevera que “as desapropriações de áreas particulares inseridas em determinadas classes de áreas protegidas fundamentam-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em uma imposição legal” (BRASIL, 2017).

O juízo de conveniência e oportunidade, nestes casos, reside em momento anterior, qual seja, o momento da criação da unidade de conservação, que é precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22 da Lei nº 9.985/2000).

É durante os estudos técnicos e a consulta pública que o legislador ou o administrador fazem o juízo de conveniência e oportunidade para criação da unidade de conservação, resultando em lei ou decreto que crie a unidade.

Todavia, uma vez criada a unidade de conservação de proteção integral, não há juízo de conveniência e oportunidade quanto à desapropriação dos imóveis inseridos na unidade de conservação, vez que se trata de ato administrativo vinculado, decorrente de imposição legal expressa (art. 11, §1º, da Lei nº 9.985/2000).

O caráter vinculado do ato administrativo de desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação se opõe ao caráter eminentemente discricionário do ato administrativo de desapropriação de outros tipos de imóveis, vez que neste último caso incumbe ao administrador escolher livremente o imóvel que entende ser o mais adequado (conveniente) para a consecução das atividades públicas da Administração, bem como decidir o melhor momento (oportunidade) para desapropriar o imóvel escolhido.

Em se tratando de outros imóveis, o administrador pode, a qualquer momento, editar o decreto de declaração de utilidade pública e, uma vez cessados os motivos para a desapropriação, pode desistir do procedimento a qualquer tempo, o que não pode ser feito nos casos dos imóveis inseridos em unidades de conservação, que devem ser necessariamente desapropriados em obediência ao expreso comando legal.

#### 3.1.4 A obrigatoriedade de lei para alteração ou supressão da unidade de conservação e a independência da criação da unidade de conservação e da declaração de utilidade pública

A Procuradoria do ICMBio assevera que “o artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação”, “não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação” e que “a declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação” (BRASIL, 2017).

Os dois argumentos serão tratados em conjunto, por se entrelaçarem profundamente.

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente no art. 225, §1º, III, que “a alteração e a supressão” das unidades de conservação são “permitidas somente através de lei”; e tal norma foi reproduzida no art. 22, §7º, da Lei nº 9.985/2000, que diz que “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.

Isso significa que somente lei em sentido estrito, proveniente do processo legislativo (art. 59, III, da Constituição Federal), pode reduzir, desafetar ou suprimir os limites de uma unidade de conservação.

Assim, a inércia do Poder Público em efetivar a desapropriação dos imóveis inseridos na unidade de conservação, a demora na elaboração do Plano de Manejo e nem mesmo a desídia dos administradores em estruturar a unidade de conservação conduz à sua extinção tácita, que continuará existindo como unidade de conservação formal, ainda que não o seja na prática.

Ainda que se considere a possibilidade de caducidade do decreto de declaração de utilidade pública de imóvel inserido em unidade de conservação, permanece hígida a criação da unidade de conservação, por se tratar de atos administrativos distintos e independentes.

Como já mencionado, esta especificidade do direito ambiental constitucional é a principal causa das controvérsias envolvendo as consequências jurídicas da caducidade do decreto expropriatório de imóveis situados no interior de unidades de conservação.

As principais discussões travadas no Poder Judiciário, sobretudo no Superior Tribunal de Justiça (CIRNE, 2020) buscam perquirir se houve o efetivo apossamento do imóvel pelo Poder Público e se houve a ocorrência da desapropriação indireta; ou se houve mera limitação administrativa.

Este também foi o escopo dos 56 agravos de instrumento encontrados no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, nos quais se discutiu a possibilidade de o particular continuar a exercer a atividade agropecuária no imóvel inserido no Parque Estadual Serra Ricardo Franco enquanto não fosse elaborado o Plano de Manejo.

### 3.1.5 Inaplicável a caducidade por se tratar de mera limitação administrativa

O Estado de Minas Gerais, na Apelação nº 1489910-37.2006.8.13.0024, asseverou que a caducidade prevista no art. 3º da Lei nº 4.132/1962 (cujo teor é semelhante ao do art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941), não é aplicável porque a criação da unidade de conservação gera mera limitação administrativa sobre os imóveis nela inseridos.

Contudo, tal alegação vai de encontro à dicção do art. 11, §1º, da Lei nº 9.985/2000, que prevê expressamente a obrigatoriedade de desapropriação dos imóveis particulares inseridos na unidade de conservação. Logo, não se trata de mera limitação administrativa.

## **3.2 Análise positivista-normativista da caducidade**

Passemos à análise do entendimento segundo o qual o decurso do prazo de cinco anos previsto no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41 conduz à caducidade da decretação de utilidade pública para fim de desapropriação do imóvel situado na unidade de conservação, mas não extingue a unidade de conservação em si, cujos efeitos de sua criação permanecem hígidos.

Inicialmente, vale ressaltar que este é o entendimento majoritário dos Tribunais, conforme resultado da pesquisa exposta no capítulo anterior.

Entretanto, uma análise mais acurada da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, com a leitura do inteiro teor dos acórdãos mencionados na pesquisa de

CIRNE (2020), permite concluir que esta jurisprudência tem fundamentação rasa e de cunho eminentemente positivista-normativista.

No AgInt no AgRg no REsp 1.434.520/PR, de 13 de fevereiro de 2014, não houve efetiva discussão acerca da caducidade do decreto, pois foi negado seguimento ao recurso de forma monocrática e o agravo interno somente se refere à controvérsia sobre a sucessão do IBAMA pelo ICMBio.

No REsp 730.464/SP, de 15 de março de 2005, também não houve efetiva discussão da caducidade, pois o recurso somente se referia à preliminar de carência de ação por falta de interesse de agir, tendo sido dado provimento ao recurso especial para que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo fizesse o julgamento do mérito do recurso de apelação.

No julgamento mais recente (AgInt no REsp 1.781.924), de 10 de junho de 2019, os Ministros se limitaram a dizer que “o entendimento adotado pelo Tribunal *a quo* está em consonância com a jurisprudência desta Corte”, transcrevendo e seguida a ementa do AgRg no AREsp 611.366/MG e do EREsp 191.656/SP.

No EREsp 191.656/SP, de 12 de outubro de 1998, a fundamentação limitou-se a dizer que “ocorre, contudo, que, passado o prazo de cinco anos, o Poder Público não efetivou o ato expropriatório, tampouco praticou qualquer esbulho possessório, resultando inequivocamente caduco o ato declaratório de utilidade pública por força do artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941”.

No AgRg no AREsp 611.366/MG, de 12 de setembro de 2017, que trata de agravo em recurso especial em ação penal para investigação de crime ambiental consistente na supressão de vegetação nativa para formação de pasto e açude, dentro da unidade de conservação Parque Nacional da Serra da Canastra. Na origem, o juízo entendeu que, transcorrido o prazo de cinco anos previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41, ocorreu a caducidade do decreto e, assim, o juízo entendeu que não havia tipicidade do delito do art. 40<sup>14</sup> da Lei 9.605/98. Tal decisão foi mantida pelo Superior Tribunal de Justiça, em acórdão assim ementado:

---

14 Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre.

§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.

§ 3º Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.

PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 40 DA LEI 9.605/98. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. DECRETO FEDERAL EDITADO EM 1972. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA NUNCA CONSUMADA. CADUCIDADE DO DECRETO ORIGINAL. PERMANÊNCIA DA ÁREA SOB PROPRIEDADE DO PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE DE SE LIMITAR O DIREITO DE PROPRIEDADE CONFERIDO CONSTITUCIONALMENTE. TIPICIDADE AFASTADA QUANTO AO DELITO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Discute-se se o dano causado ao Parque Nacional da Serra da Canastra - Unidade de Conservação Federal (UCF) instituída pelo Decreto 70.355, de 3/4/72 -, narrado na peça acusatória, configura o delito descrito no art. 40 da Lei n. 9.605/98, com competência da Justiça Federal, mesmo em se tratando de propriedade privada, pois não efetivada a desapropriação pelo Poder Público.

2. Firmou este Tribunal compreensão de que, por se tratar de área de preservação permanente de domínio da União, embora em propriedade privada, seria considerado de interesse do ente federal, nos termos do que dispõe o art. 20, III, da CF/88.

3. Na hipótese, no entanto, o Decreto Federal foi editado em 1972 e a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular, assim como diversas outras no País que, "criadas no papel", acabam não se transformando em realidade concreta.

4. O art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21/6/41, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, estabelece que referida expropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do decreto e findos os quais este caducará.

5. Da peça acusatória consta que os acusados teriam suprimido vegetação nativa para plantio de capim napier em área de preservação permanente (margens de curso d'água afluyente do ribeirão Babilônia), bem como construíram um poço, no interior da cognominada "Fazenda Vale Formoso", Delfinópolis/MG, causando dano direto ao Parque Nacional da Serra da Canastra (unidade de conservação de proteção integral).

6. Ocorre que a constatação da referida supressão, a qual teria dado causa aos danos indicados, deu-se apenas em julho de 2008, quando já operada a caducidade do Decreto original (e não se tem nos autos qualquer notícia de sua reedição).

7. Superada a caducidade do Decreto Federal há tempos, não há como limitar-se o direito de propriedade conferido constitucionalmente, sob pena de se atentar contra referida garantia constitucional, bem como contra o direito à justa indenização, previstos nos incisos XXII e XXIV do art. 5º da CF.

8. Tipicidade do fato afastada no que se refere ao delito de competência da Justiça Federal (art. 40 da Lei n. 9.605/98).

9. Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp n. 611.366/MG, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 12/9/2017, DJe de 19/9/2017.)

Percebe-se, assim, que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública de imóvel inserido no interior de unidade de conservação se resume à aplicação positivista da norma do art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, e de um julgado criminal, em que o argumento foi utilizado para afastar a tipicidade do delito do art. 40 da Lei nº

9.605/98, sem qualquer discussão sobre a aplicação dos princípios constitucionais da tutela do meio ambiente ao tema.

Todos os demais julgamentos cíveis subsequentes do Superior Tribunal de Justiça são fundados na mera reprodução destes julgados, que não deveriam servir como precedentes.

Esta conclusão demonstra que, ainda hoje, na prática administrativa e forense é comum que os litígios ambientais sejam julgados exclusivamente com base na legislação civil, “como se o princípio da função social da propriedade – para não falar da sua função socioambiental – fosse forma alienígena ao ordenamento, devendo, por isso mesmo, ser afastada ou desconsiderada, no caso concreto” (BENJAMIN, 1999, p. 5).

Fazendo um juízo hipotético que exclua a influência constitucional sobre o tema, do ponto de vista normativo-positivo exclusivamente infraconstitucional, tem-se três normas de igual hierarquia (Decreto-Lei nº 3.365/41, Lei nº 4.132/62 e Lei nº 9.985/00) e de diferente cronologia e especialidade, que versam sobre o tema da desapropriação de imóveis:

Decreto-Lei nº 3.365/41

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. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

Lei nº 4.132/62

Art. 3º O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.

Lei nº 9.985/00

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional 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.

As duas primeiras normas têm caráter geral e mais abrangente, pois delimitam prazo de caducidade; e a última norma é de caráter especial, específica

sobre unidades de conservação, e de caráter mais restrito, pois não delimita prazo de caducidade.

No conflito de normas devem ser adotados critérios para que apenas uma delas prevaleça (DINIZ, 2014; BOBBIO, 1994):

i) critério cronológico: norma posterior prevalece sobre norma anterior;  
ii) critério da especialidade: norma especial prevalece sobre norma geral;

iii) critério hierárquico: norma superior prevalece sobre norma inferior.

O critério cronológico é previsto expressamente no art. 2º, §1º do Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), ao passo que o critério da especialidade é previsto no §2º do mesmo dispositivo legal.

Antinomia de 1º grau é aquele conflito de normas resolvível pela aplicação de apenas um dos critérios acima expostos; antinomia de 2º grau é aquela que envolve dois critérios.

As antinomias podem ser classificadas em aparentes ou reais. Antinomia aparente é aquela em que a aplicação dos critérios acima expostos é bem simples e suficiente para solução do conflito. Antinomia real é aquela em que os critérios que devem ser usados não são tão claros, sendo possível discussão acerca de qual critério seguir.

Voltando ao caso em análise, como todas as normas são de igual grau hierárquico, mas têm cronologia e especialidade diversas, trata-se de uma antinomia aparente de 2º grau, solucionável pela aplicação dos critérios cronológico e da especialidade: a norma posterior prevalece sobre a norma anterior e a norma especial prevalece sobre a norma geral.

Portanto, quando se tratar de decreto de declaração de utilidade pública de imóvel inserido em unidade de conservação, por força dos critérios da especialidade e cronológico, não é aplicável o prazo decadencial de caducidade previsto nas normas gerais, em razão da ausência de previsão expressa na norma especial.

Esta linha de raciocínio foi adotada em alguns acórdãos dos Tribunais Regionais Federais:

PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA/RJ. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA, CUMULADA COM AÇÃO CONDENATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE CADUCIDADE DO DECRETO Nº 84.568/1982. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS. (...)

5. A norma legal que trata de desapropriação é o Decreto nº 3.365/1941, no qual há determinação para que, após a expedição do ato declarando determinada área de utilidade pública, a desapropriação ocorra no prazo de cinco anos, sob pena de caducidade do decreto declaratório. Em se tratando de Unidades de Conservação, o artigo 11, §1º da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), não previu prazo para a desapropriação. Isso porque as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público (lei ou decreto), mas apenas extintas, reduzidas ou recategorizadas por lei, nos termos do inciso III, § 1º do artigo 225 da CF/88. (...) (BRASIL, 2018).

Contudo, a não ser em exercícios hipotéticos acadêmicos, a presença da Constituição Federal no ordenamento jurídico brasileiro não pode ser ignorada.

A questão da caducidade do decreto envolve a necessidade de um olhar multidisciplinar, com a conjunção de normas de direito administrativo, ambiental e constitucional.

### **3.3 Análise constitucional da caducidade**

Sarlet e Fensterseifer (2020) asseveram que as normas constitucionais garantidoras da tutela do meio ambiente alcançaram “status jurídico-constitucional de direito fundamental” e “colocam os valores ecológicos no ‘coração’ do nosso Sistema Jurídico, influenciando todos os ramos jurídicos, inclusive a ponto de limitar outros direitos (fundamentais ou não)”.

Ou seja, não são normas meramente programáticas. Emanam regras e princípios com força normativa suficiente para produzir efeitos perante a legislação infraconstitucional e perante os atos praticados pelo Poder Público e por particulares.

Assim, qualquer atividade administrativa ou judicial não pode ser exercida sem considerar a aplicação das normas constitucionais, cujo caráter é invasivo, intrometido nas relações sociais (GUASTINI, 2003).

A Constituição Federal de 1988 determina ao Poder Público a obrigação de fazer de defender e preservar o meio ambiente, tratando-se assim de atuação vinculada.

O Poder Público não pode escolher não preservar o meio ambiente; contudo, remanesce o critério administrativo de como o fazer, isto é, o administrador pode

escolher, conforme critérios de conveniência e oportunidade, a melhor estratégia e os melhores mecanismos para promover a preservação do meio ambiente em cada caso concreto:

No caso especialmente do Poder Executivo, há uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível e efetividade ao direito fundamental em questão (SARLET, FENSTERSEIFER, 2020).

Uma das possibilidades erigidas pelo próprio legislador constitucional é a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos, denominados de unidades de conservação pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC.

Em momento anterior deste trabalho já se mencionou acerca do declínio da utilização do modelo tradicional de criação de Parques para fins de conservação ambiental, em prol de um modelo mais moderno de integração da população local com o exercício de atividades econômicas de baixo impacto aliadas à preservação do meio ambiente.

Todavia, a criação de unidades de conservação ainda tem sido a principal escolha dos administradores para preservação ambiental. Basta verificar a quantidade de unidades de conservação existentes no país, a maioria criada nos últimos trinta anos. E, uma vez que o administrador tenha escolhido criar a unidade de conservação, é seu dever efetivamente implantá-la e geri-la, sob pena de ofensa ao comando constitucional.

Não por acaso a legislação admite qualquer ato normativo para criação de uma unidade de conservação, mas exige lei formal em sentido estrito para supressão ou alteração dos limites de uma unidade de conservação.

A intenção do legislador é facilitar a expansão da proteção ambiental e dificultar ao máximo a sua redução, porque a tutela do meio ambiente assegura um bem essencial à qualidade de vida, indispensável à satisfação de outros direitos fundamentais, dentre eles a dignidade da pessoa humana (art 1º, III, da Constituição Federal) (FIORILLO, 2013).

O direito ambiental, no Brasil, tem fundamento constitucional no art. 225 da Constituição Federal, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e estabelece seu caráter de bem de uso comum do povo, isto é, não se trata de bem público nem particular, mas sim um patrimônio de caráter transindividual.

Uma vez criada a unidade de conservação, tem-se a declaração pública de que aquele espaço é de interesse transindividual, de interesse difuso, que perpassa a mera utilidade pública ou o interesse social.

Portanto, não há como abordar o tema da caducidade do decreto sem perpassar o cotejo das normas infraconstitucionais de regência (Decreto-Lei nº 3.365/41, Lei nº 4.132/62 e Lei nº 9.985/00) com as normas constitucionais sobre a tutela do meio ambiente (artigo 225, §1º, III da Constituição Federal).

No âmbito dos Tribunais Regionais Federais, quase metade dos julgamentos têm utilizado argumentos constitucionais. Assunção (2020) assevera que:

Verificou-se também em alguns julgados o sopesamento entre o direito ao meio ambiente saudável e direitos individuais, à propriedade, à livre iniciativa e à moradia, estando estes em um patamar de igualdade na Constituição Federal, de modo que o reconhecimento da caducidade de declaração de utilidade pública não inviabilizaria o poder público de cumprir o seu dever de proteção ao meio ambiente, que, contudo, deve ser alcançado dentro das norma legais. Os Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª e 4ª Regiões vem utilizando em suas decisões o comando contido no § 1º, inciso III do art. 225 da Constituição Federal, que traz a imposição ao poder público do dever de criação de espaços protegidos, como fundamento para afastar a aplicação da caducidade também à criação das unidades de conservação, não obstante o reconhecimento da caducidade da declaração de utilidade pública. (ASSUNÇÃO, 2020)

Igual proporção foi encontrada nos Tribunais de Justiça dos Estados, com metade dos julgamentos utilizando argumentos constitucionais.

O debate acerca da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação deve ser feito, necessariamente, considerando o embate principiológico entre o direito à propriedade (assegurado pela caducidade do decreto de declaração de utilidade pública) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (assegurado pela incaducidade do decreto em virtude da obrigatoriedade/vinculação de desapropriação).

A colisão de princípios será abordada neste trabalho conforme o pensamento de Alexy (2006), sendo justificada a escolha deste autor porque

Entre todas as propostas de reintrodução de uma noção de justiça no Direito apresentadas e refinadas a partir da década de 50 até nossos dias, a teoria de Robert Alexy pode ser considerada uma das mais completas, por ser muito articulada e procurar com seriedade, detalhamento e sofisticação, reabilitar a razão prática. Permite assim que o Direito encontre bases racionais para sua sustentação e justificação, adquirindo, desta forma, um alto grau de legitimidade. (...)

O modelo de Direito alexiano deriva de uma articulação de duas dimensões: uma dimensão institucional composta pelas características do Positivismo de eficácia social e elaboração da lei consoante o procedimento formal estabelecido; e uma dimensão ideal ou discursiva, composta pela correção, elemento que tomado isoladamente corresponderia uma abordagem de Direito Natural. A proposta de Alexy é justamente conciliar ambas as dimensões em uma teoria compreensiva do Direito, através de um modelo que leve em consideração a aplicação de normas positivadas, legalmente estabelecidas e válidas e também exige que as mesmas apresentem um conteúdo compatível com a correção (GEREMBERG, 2006).

Não se pretende exaurir a obra de Alexy, até porque é “um *work in progress*, uma obra inacabada em franco estado de aperfeiçoamento e alteração” (GEREMBERG, 2006). O que se apresentará são linhas gerais sobre o procedimento elaborado por Alexy, tão somente naquilo que seja suficiente para a análise proposta neste trabalho.

Como já mencionado, Alexy (1988) diferencia regras e princípios conforme a estrutura da norma. Regras devem ser cumpridas de forma direta, mas princípios admitem cumprimento em graus diversos.

Enquanto as regras conflitantes excluem umas às outras, prevalecendo apenas uma delas (lei da colisão), os princípios possuem dimensão de peso e, assim, devem ser sopesados entre si em cada caso, cedendo lugar uns aos outros sem que sejam invalidados ou extintos.

Este sopesamento é chamado de método da ponderação, e não ocorre ao arbítrio do intérprete ou do julgador, mas sim mediante uma operação lógico-hermenêutica que vai decidir a situação.

Primeiro devem ser identificados os valores (princípios) que incidem sobre o caso concreto; depois, devem ser apurados os pesos dos respectivos princípios, para então se enunciar uma regra, a partir da ponderação realizada, que vai determinar como implementar a medida.

O processo de ponderação para extração de uma regra jurídica tem a seguinte estrutura  $(P1 \ P \ P2) \ C \rightarrow R$ , onde P1 e P2 são os princípios contraditórios, C são as circunstâncias de aplicação, P é o vínculo de precedência de um princípio sobre o outro e R é a regra produto da aplicação da lei de colisão, chamada de “norma constitucional adscrita” (ALEXY, 2008; GEREMBERG, 2006)<sup>15</sup>.

---

15 O raciocínio de Alexy é mais complexo e envolve, além da regra apresentada, a “fórmula do peso”, a “justificação interna” e a “justificação externa” (alterada em 2002). Trata-se de simplificação, nos limites do necessário para aplicação neste trabalho.

Acerca da ordem de precedência dos princípios, Alexy (1988) defende ser impossível uma ordem forte de princípios, ou seja, uma hierarquização rígida e incondicionada; mas que é possível estabelecer uma ordem fraca dos princípios, composta de um sistema de condições de prioridades, um sistema de prioridades *prima facie* e um sistema de estruturas de ponderação. Estas prioridades não são absolutas, pois variam conforme a carga de argumentação e preferências casuísticas.

Retomando o debate acerca da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, tem-se que a colisão ocorre entre princípios de mesma hierarquia, pois ambos os princípios são constitucionais: direito à propriedade (P1) e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (P2).

A aplicação individualizada de cada um dos princípios conduz a resultados contraditórios. Se se levar em conta somente o direito à propriedade, haveria de prevalecer a regra segundo a qual caduca o decreto; se se levar em conta somente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prevaleceria a regra da incidência do decreto.

Acerca da preferência entre os dois princípios, é seguro dizer que, *prima facie*, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece uma precedência geral básica do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em relação ao direito à propriedade, conforme já demonstrado no Capítulo 1 deste trabalho. Cumpre ressaltar que esta proposição de preferência permite estabelecer exceções de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto.

Ponderando os princípios em jogo frente às circunstâncias C (caducidade do decreto), tem-se que o princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também tem mais peso no caso concreto, porque tutela interesses difusos (possibilita a desapropriação dos imóveis situados na unidade de conservação), ao passo que o princípio do direito à propriedade tutela interesses individuais.

Mancuso (2004) assevera que os interesses difusos são mais abrangentes do que os interesses coletivos, pois abarcam uma indefinição de pessoas. Do ponto de vista qualitativo, o interesse difuso também é mais abrangente, pois considera o homem pela sua própria condição de ser humano, independentemente de afiliação ou categorização.

Estabelecido o vínculo de precedência entre os princípios em jogo, e encontradas as circunstâncias de aplicação, não sendo o caso de nenhuma exceção conforme particularidades do caso concreto, extrai-se a regra R, segundo a qual o art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41 não é aplicável aos imóveis situados no interior de unidades de conservação.

Por fim, outros argumentos de ordem mais prática ou lógica também contribuem para a conclusão de que a declaração de utilidade pública do imóvel inserido em unidade de conservação não pode caducar.

A declaração da caducidade do decreto sem a extinção da unidade de conservação só alteraria para pior a situação dos particulares proprietários de imóveis, que continuariam a conviver com os efeitos das limitações administrativas decorrentes da unidade de conservação, mas ficariam impedidos de buscar a indenização por desapropriação indireta, assim como o Poder Público também ficaria impedido de promover os atos de desapropriação e indenização.

Na verdade, não haveria nenhum sentido prático nesta medida, pois passado um ano da declaração de caducidade, o Poder Público estaria obrigado a expedir novo decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, já que a desapropriação dos imóveis situados em unidade de conservação é ato administrativo vinculado, pois previsto expressamente em lei, como já mencionado anteriormente.

## 4 – PARQUE ESTADUAL SERRA RICARDO FRANCO: UM ESTUDO DE CASO

### 4.1 Histórico e formação do Parque

O Parque Estadual Serra Ricardo Franco - PESRF é uma unidade de conservação de proteção integral criada pelo Decreto Estadual nº 1.796, de 04 de novembro de 1997.

Situado integralmente no município de Vila Bela da Santíssima Trindade/MT, na fronteira com a Bolívia, tem área de 158.620,85 ha e grande relevância ecológica, vez que fica situado no ecótono<sup>16</sup> da Depressão de Guaporé, entre os biomas do Cerrado brasileiro, Pantanal e Floresta Amazônica.

O Parque abrange as terras baixas e altas a oeste do rio Guaporé até o encontro com o Rio Verde, fazendo divisa e formando corredor ecológico com o Parque Nacional Noel Kempff Mercado, na Bolívia.

Além disso, forma um mosaico de unidades de conservação com os Parques Estaduais da Serra de Santa Bárbara (MT) e do Corumbiara (MS), tratando-se assim de área de grande e única biodiversidade (YOUNG *et al*, 2018).

O PESRF foi escolhido para estudo de caso em virtude da complexidade da questão jurídica que o envolve, notadamente a discussão acerca da caducidade do decreto, e também pela facilidade de obtenção de informações pelo pesquisador, visto que este autor foi Juiz de Direito na Comarca de Vila Bela da Santíssima Trindade/MT de 2016 a 2022 e, assim, vivenciou pessoalmente o imbróglio sobre a unidade de conservação.

Apesar de sua importância biológica, a criação do Parque não se deu exclusivamente por vontade do governo estadual: foi criado como contrapartida e como objeto de um empréstimo de US\$ 205 milhões feito pelo Banco Mundial no âmbito do Projeto de Gerenciamento de Recursos Naturais de Mato Grosso, firmado em 1º de junho de 1992, com as seguintes cláusulas:

3.18 The State Government is committed to the establishment of additional conservation units in all unoccupied public lands in Zone 6. (..) The areas

---

16 Um ecótono é uma região resultante do contato entre dois ou mais biomas.

targeted for establishment of conservation units include some 4.8 million ha: Chapada dos Guimarães - 70,000 ha (extension of an existing reserve), Cabeceiras do Rio Cuiabá - 300,000 ha, Rio Madeirinha - 800,000 ha, Rio Ronuro - 700,000 ha, Serra Ricardo Franco 400,000 ha, Serra de Santa Barbara - 800,000 ha, Pantanal do Rio das Mortes - 800,000 ha, Serra do Cachimbo - 500,000 ha and Apiacas - 477,000 ha. The project would finance surveys, construction of offices and control posts in the units, vehicles, training, technical assistance, and incremental salaries. (...) During negotiations, the Federal and State Governments provided assurances that: (...) (b) by June 30, 1994, the State would establish and thereafter maintain conservation units in lands identified as unoccupied public lands through the discriminatory works carried out in the first year of the project in Zone 6, and by June 30, 1995, it would establish conservation units in all remaining lands identified as unoccupied public lands through the discriminatory works in Zone 6, provided that at least 16 conservation units are established (para. 4.01 (c)). For privately owned areas in Zone 6, a satisfactory plan of action to encourage the sustained management of private forests, consistent with the agro-ecological zoning recommendations, would be completed no later than June 30, 1993, and put into effect thereafter (para. 4.01 (d))<sup>17</sup>. (THE WORLD BANK, 1992)

Embora não se tenha conseguido acesso ao inteiro teor, o estudo técnico para criação do Parque Estadual Serra Ricardo Franco foi elaborado sob a seguinte ficha catalográfica: SPVS-Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental. 1997. Estudo ecológico rápido para a criação e implantação da unidade de conservação da Serra de Ricardo Franco. Cuiabá: Governo do Estado do Mato Grosso, Programa de Desenvolvimento Agroambiental (PRODEAGRO): Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA MT), Coordenadoria de Pesquisa e Planejamento Ambiental, Divisão de Unidades de Conservação.

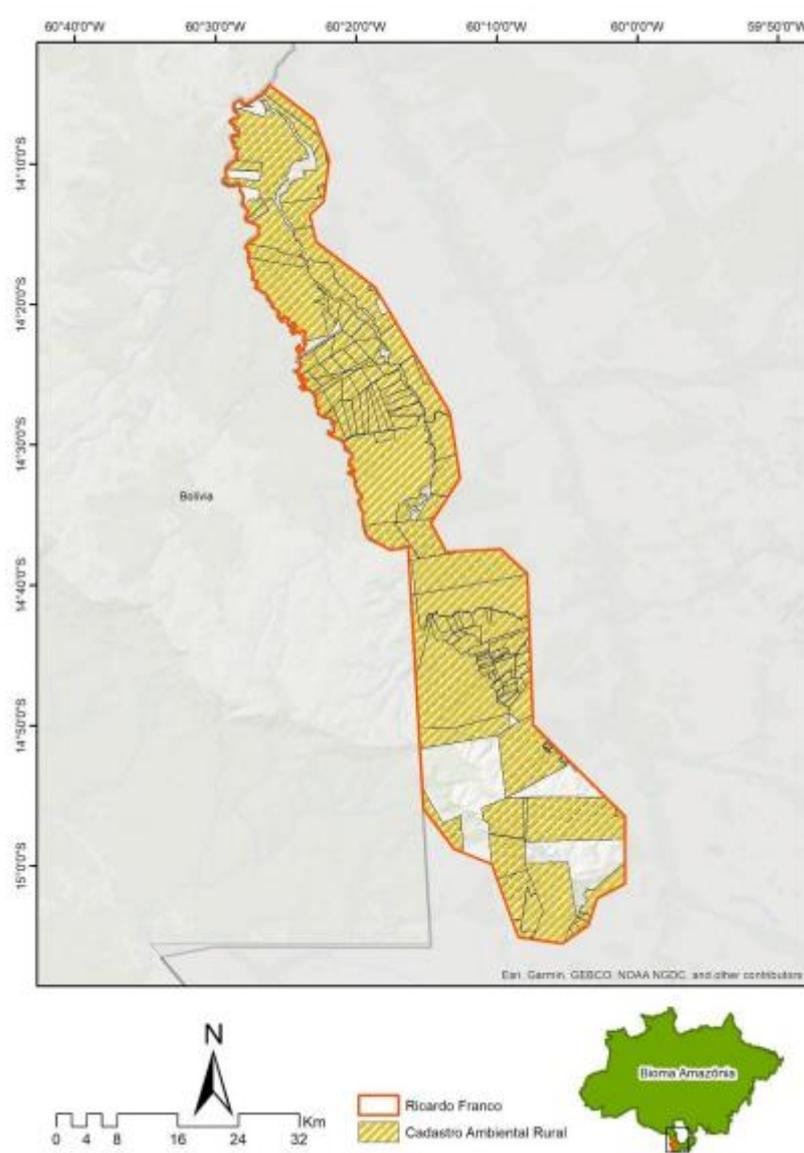
Apesar da proposta inicial e do compromisso firmado pelo governo estadual, o Parque Estadual Serra Ricardo Franco foi criado com área de menos da metade do

---

<sup>17</sup> Tradução livre: 3.18 O Governo do Estado está comprometido com o estabelecimento de unidades de conservação adicionais em todas as terras públicas devolutas da Zona 6. (...) As áreas destinadas ao estabelecimento de unidades de conservação incluem cerca de 4,8 milhões de ha: Chapada dos Guimarães - 70.000 ha (extensão de uma reserva existente), Cabeceiras do Rio Cuiabá - 300.000 ha, Rio Madeirinha - 800.000 ha, Rio Ronuro - 700.000 ha, Serra Ricardo Franco 400.000 ha, Serra de Santa Bárbara - 800.000 ha, Pantanal do Rio das Mortes - 800.000 ha, Serra do Cachimbo - 500.000 ha e Apiacás - 477.000 ha. O projeto financiará vistorias, construção de escritórios e postos de controle nas unidades, veículos, treinamento, assistência técnica e salários incrementais. (...) Durante as negociações, os Governos Federal e Estadual garantiram que: (...) (b) até 30 de junho de 1994, o Estado estabelecerá e a partir de então manterá unidades de conservação em terras identificadas como terras públicas devolutas por meio da discriminação obras realizadas no primeiro ano do projeto na Zona 6, e até 30 de junho de 1995, estabelecerá unidades de conservação em todas as terras remanescentes identificadas como terras públicas devolutas por meio de obras discriminatórias na Zona 6, desde que pelo menos 16 unidades de conservação são estabelecidos (parágrafo 4.01 (c)). Para áreas de propriedade privada na Zona 6, um plano de ação satisfatório para encorajar o manejo sustentado de florestas privadas, de acordo com as recomendações de zoneamento agroecológico, seria concluído até 30 de junho de 1993 e entraria em vigor a partir de então (par. 4.01(d)).

pactuado com o Banco Mundial, sendo 71% de propriedade particular (GREENPEACE, 2023), de diferentes tamanhos:

Figura 1 – Sobreposição do Cadastro Ambiental Rural x Parque Estadual da Serra Ricardo Franco



Fonte: GREENPEACE (2023)

Poucas ações foram feitas pelo Estado de Mato Grosso para implantação efetiva do PESRF, que continuou sendo ocupado pelos particulares, cuja atividade principal é a pecuária extensiva de gado de corte e cria, recria e engorda.

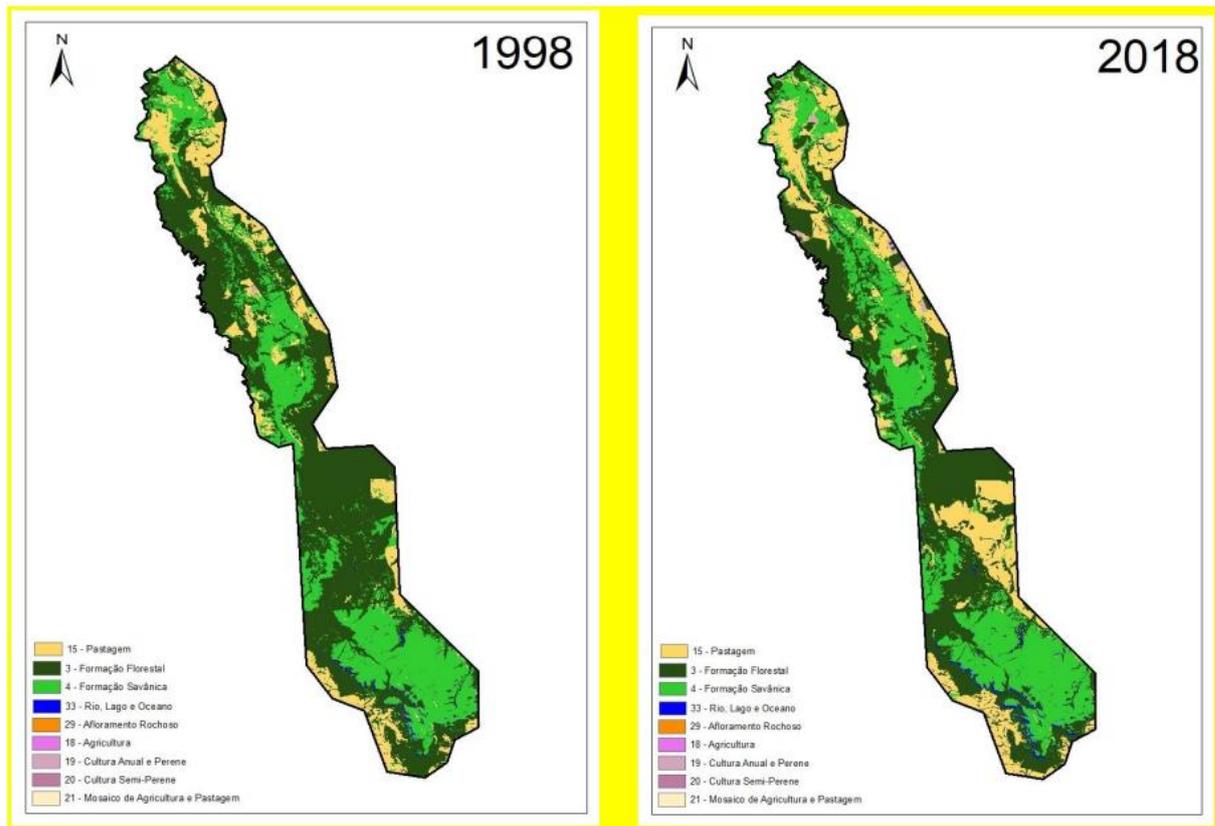
Não foi elaborado o Plano de Manejo, e a gerência do Parque, que sequer tem sede construída, é exercida por um servidor ocupante de cargo em comissão de

livre nomeação e exoneração, sem quaisquer outros funcionários vinculados à unidade de conservação.

Com o passar dos anos, notadamente após a construção da ponte de concreto sobre o Rio Guaporé e do asfaltamento da BR-174-B, que liga Vila Bela da Santíssima Trindade/MT à BR-174 em Pontes e Lacerda/MT e, conseqüentemente, ao resto do país, houve grande valorização dos imóveis situados na região, cujo acesso ficou bastante facilitado.

Avançou, assim, a pressão econômica sobre o Parque Estadual, cujas áreas de ocupação humana aumentaram significativamente:

Figura 2 – Mapa de uso e cobertura da terra no PERSF



Fonte: GREENPEACE (2023)

## 4.2 Judicialização do PESRF no TJMT

Em 2016 a Promotoria de Justiça da Comarca de Vila Bela da Santíssima Trindade/MT instaurou diversos inquéritos civis para investigar a responsabilidade civil ambiental dos proprietários e possuidores das terras situadas no interior do PESRF, os quais deram origem a mais de 50 ações civis públicas distribuídas no Poder Judiciário.

Em dezembro de 2016 o Juiz de Direito deferiu medida liminar para embargo de atividades nas propriedades inseridas no Parque e para indisponibilidade de ativos financeiros e suspensão de fornecimento de linhas de crédito até o limite do dano ambiental apontado.

Foram interpostos dezenas de agravos de instrumento (os quais foram mencionados na pesquisa realizada neste trabalho), aos quais foi dado parcial provimento pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso para afastar a indisponibilidade de ativos mediante caução a recair sobre o próprio imóvel, bem como para afastar o embargo de atividades e autorizar a continuidade destas.

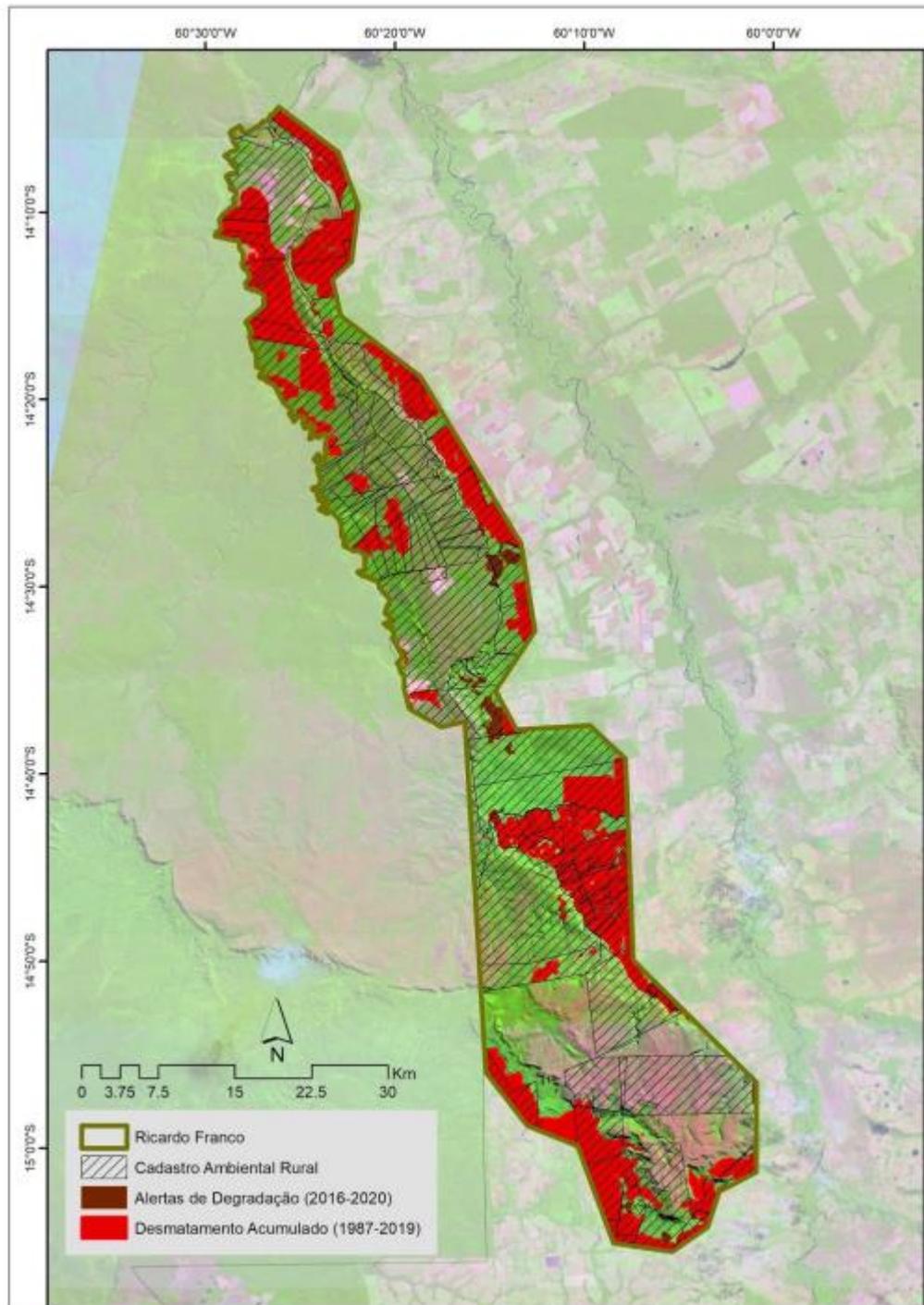
Por diversas razões processuais, as ações civis públicas ainda não foram julgadas.

Vários particulares, por sua vez, ingressaram com ações de desapropriação indireta contra o Estado de Mato Grosso, alegando que as restrições ambientais impostas sobre suas propriedades suprimiram por completo seu direito de propriedade, fazendo jus à indenização.

Outros proprietários ingressaram com ações declaratórias de nulidade de autos de infração emitidos pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, fundados nas razões de decidir dos agravos de instrumento julgados pelo Tribunal de Justiça.

Neste meio tempo, o desmatamento acumulado e a degradação das áreas particulares no interior do PESRF se tornam cada vez mais relevantes:

Figura 3 – Mapa que relaciona Parque Ricardo Franco, o Cadastro Ambiental Rural, alertas de degradação e cicatriz de queimada



Fonte: GREENPEACE (2023)

Paralelamente, o Ministério Público ingressou com a ação civil pública 0000642-31.2015.8.11.0077, objetivando compelir o Estado de Mato Grosso a implantar, gerenciar e fiscalizar efetivamente a unidade de conservação Parque Estadual Serra Ricardo Franco, dotando-a de estrutura física, recursos humanos e

equipamentos compatíveis com sua extensão e complexidade; elaborar e executar o Plano de Manejo do Parque; implantar o Conselho Consultivo e realizar a regularização fundiária do PERSF.

Neste processo foi deferida medida liminar fixando prazos para o cumprimento das medidas determinadas, contudo, o Estado de Mato Grosso ingressou com pedido de Suspensão de Liminar no TJMT, que foi acolhido, suspendendo a decisão outrora deferida.

Num segundo momento, o Estado de Mato Grosso asseverou que não houve a intenção deliberada de não implantação do PERSF, mas apenas descontentamento com relação à exiguidade dos prazos fixados na decisão de primeira instância.

Assim, em 28 de abril de 2017 o Estado de Mato Grosso e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso firmaram Termo de Ajustamento de Conduta<sup>1819</sup>, que prevê a elaboração de um plano de manejo florestal em 21 meses; a realização de diagnóstico fundiário num prazo de 14 meses, com a apresentação posterior de um cronograma para regularização fundiária dos imóveis e desocupação das áreas ocupadas irregularmente; o georreferenciamento e sinalização do entorno do parque; a realização de atividades de fiscalização; a criação de um conselho consultivo e a normatização do uso público do local.

Embora os prazos tenham sido repactuados em posterior acordo em 2021<sup>20</sup>, até hoje não foi elaborado o Plano de Manejo e o diagnóstico fundiário, somente tendo sido cumpridas as obrigações referentes à sinalização, fiscalização e criação do conselho consultivo.

Diversas foram as tentativas de extinguir ou reduzir os limites do PESRF ao longo dos anos, sendo as principais em 2004, 2017 e 2022. Na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso tramita proposta de decreto legislativo visando sustar os efeitos do Decreto Estadual nº 1.796/97, que criou o PERSF, mas não obteve apoio político suficiente para aprovação.

Em 26 de abril de 2022, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso terminou o julgamento da Apelação nº 0022705-95.2014.8.11.0041, referente a ação

---

18 Disponível em: [https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2017/05/TAC\\_Parque\\_Ricardo-Franco.pdf](https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2017/05/TAC_Parque_Ricardo-Franco.pdf). Acesso em 21 mar. 2023.

19 Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/tic-tac-parque-estadual-serra-ricardo-franco-ganha-prazos-para-implantacao/>. Acesso em 04 mar 2023.

20 Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/noticias/63210>. Acesso em 04 mar 2023.

popular que visava desconstituir o ato administrativo de criação do PESRF, tendo como um dos fundamentos a caducidade do decreto:

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO POPULAR – DECRETO ESTADUAL Nº 1.796/1997 – CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL SERRA RICARDO FRANCO (PESRF) – AMICUS CURIAE – AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA DEMANDA – IMPOSSIBILIDADE – PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PARQUE – CADUCIDADE DOS EFEITOS EXPROPRIATÓRIOS – REJEITADA – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – EXTINÇÃO, REDUÇÃO OU RECATEGORIZAÇÃO – RESERVA LEGAL – ARTIGO 225, §1º, III, DA CF/88 – ÁREAS INSERIDAS NA FAIXA DE FRONTEIRA – AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO – ILEGALIDADE/LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO NA EDIÇÃO DO DECRETO – NÃO COMPROVAÇÃO – RECURSO DESPROVIDO. (...) O Parque Estadual Serra Ricardo Franco foi criado por decreto executivo válido segundo a legislação vigente à época, portanto, ato jurídico perfeito consolidado. Somente por lei específica pode ser alterada sua destinação ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225, §1º, III, da CF, o artigo 22, §7º, da Lei 9.985/00, o artigo 30, §4º, da Lei Estadual nº 9.502/2011 e o artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 38/95. Nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicam extinção desta área de proteção ambiental. (MATO GROSSO, 2022)

Esse acórdão não foi incluído na pesquisa jurisprudencial exposta no Capítulo 2 porque o julgamento ainda não havia sido concluído quando a pesquisa foi realizada, em março de 2022.

No referido julgamento, o relator<sup>21</sup> e o 2º vogal proferiram votos favoráveis à caducidade do decreto, porém sem abordar argumentos constitucionais, valendo-se apenas da mesma fórmula positivista-normativista de decidir do Superior Tribunal de Justiça: aplicação pura da lei e menção a julgamentos anteriores.

A divergência inaugurada pela 1ª vogal e seguida pelo 3º e 4º vogais foi desfavorável à caducidade do decreto, calcada em argumentos constitucionais e ponderação de princípios:

“(…)

No caso, não está em jogo apenas o direito de propriedade, mas o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. As restrições à fruição dos imóveis inseridos em unidades de conservação decorrem não do ato formal que os declara como de utilidade pública ou de interesse social, mas sim da tônica preservacionista que impede uma exploração dissonante das limitações de cunho ambiental previstas na Lei do SNUC.

A caducidade enseja a perda da validade do ato e, em se tratando de unidade de conservação, qualquer interpretação neste sentido afronta o art.

---

21 Para preservar o caráter puramente acadêmico das observações, não serão mencionados os nomes dos julgadores.

225, §1º, III da Constituição, que estabelece que qualquer alteração ou supressão em unidades de conservação dependerão de lei.

Ademais, as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo mesmo com a caducidade do decreto expropriatório.

O Parque Estadual Serra Ricardo Franco foi criado por decreto executivo válido segundo a legislação vigente à época, portanto, ato jurídico perfeito consolidado.

Somente por lei específica pode ser alterada sua destinação ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225, §1º, III, da CF, artigo 22, §7º, da Lei 9.985/00, artigo 30, §4º, da Lei Estadual nº 9.502/2011 e artigo 38, da Lei Complementar Estadual nº 38/95.

Nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicam extinção da unidade de conservação. Do contrário, teríamos uma situação paradoxal: o Poder Executivo não poderia agir e editar um decreto para revogar a implantação do Parque Estadual (um fazer), mas poderia alcançar esse objetivo mediante a simples omissão (um não-fazer). (MATO GROSSO, 2022 – voto da 1ª vogal)

Importante ressaltar que a APROFRANCO – Associação dos Produtores Rurais da Gleba Ricardo Franco foi admitida como *amicus curiae* no julgamento, inclusive com sustentação oral, ampliando assim o debate sobre o tema.

A análise do inteiro teor do acórdão corrobora as conclusões da pesquisa, no sentido de que a aplicação das regras constitucionais conduz à inexorável conclusão de que o decreto de declaração de utilidade pública de imóveis inseridos em unidades de conservação não caduca.

Corrobora, também, a conclusão de que a judicialização da caducidade do decreto não traz a solução da controvérsia.

#### **4.3 PERSF: qual caminho seguir?**

O que fazer, então, com esta unidade de conservação pendente de regularização?

Sarlet e Fensterseifer (2020) asseveram que “no âmbito das ações civis públicas ambientais (...), o juiz assume uma tarefa de participação ativa e mais singular quanto ao princípio do impulso oficial, em virtude da relevância social do tema”, consistindo aquilo que denominam de “governança judicial ecológica”.

Os autores chegam a mencionar que

O Sistema de Justiça e, em particular, ao Poder Judiciário deve capitanear a revolução ecojurídica (CAPRA; MATTEI, 2018) que está em curso no Antropoceno ante a atual crise ecológica e exercer o relevante papel que lhe foi atribuído pela ordem constitucional. Quando chamados a atuarem, por meio do exercício do nobre mister jurisdicional, os Juízes e Cortes devem postar-se como verdadeiros guardiões da vida futura (humana e não-humana) e do direito fundamental de todos a viver em um ambiente sadio e equilibrado, inclusive, quiçá, colaborando para a construção de um novo paradigma jurídico-constitucional de matriz biocêntrica ou ecocêntrica, como já aventado em recente decisão da nossa Corte Constitucional. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

Todavia, a “judicialização para fora” (TATE e VALLINDER, 1995) da regularização do PERSF, por meio da propositura de ações civis públicas, ações declaratórias e ações de desapropriação indireta, não acarretou o efeito esperado pelo Ministério Público, pelos particulares e pelo Poder Público, em razão dos limites à transferência de poder por meio da judicialização.

Para evitar o reconhecimento judicial de uma inequívoca responsabilidade administrativa do Estado de Mato Grosso, calcada numa inconstitucional omissão e permissividade da ocupação de particulares na unidade de conservação ambiental Parque Estadual Serra Ricardo Franco, sobretudo em razão do descumprimento do poder-dever de controle e fiscalização ambiental, o Estado de Mato Grosso firmou o já mencionado Termo de Ajustamento de Conduta na Ação Civil Pública 0000642-31.2015.8.11.0077.

Todavia, de nada adianta o reconhecimento da obrigação estatal se não há o cumprimento voluntário das condições estipuladas em acordo e se os mecanismos processuais do Poder Judiciário são insuficientes ou inadequados para tutela da obrigação de fazer.

O modo de decidir do Poder Judiciário é significativamente mais demorado, ponderado e limitado do que a capacidade decisória administrativa, que possui menos restrições legais e políticas e, portanto, é mais ágil.

A título de exemplo, as liminares deferidas em 2016 somente foram revertidas em definitivo quase três anos depois, no final de 2019, gerando grande insegurança jurídica nesse meio-tempo.

Além disso, a decisão judicial tende a apreciar apenas o conflito individualizado posto no processo e dificulta a participação de outros atores sociais e econômicos na tomada de decisão. É sabido que, após a decisão liminar em 2016, vários frigoríficos resolveram, espontaneamente, deixar de adquirir gado de produtores da região, inclusive daqueles que sequer eram parte nas ações civis

públicas, criando um entrave comercial que afetou até mesmo terceiros alheios ao processo.

As decisões judiciais também são limitadas por situações de ordem processual que, muitas vezes, alteram significativamente o desfecho das ações, acarretando decisões díspares para situações semelhantes. Houve casos de particulares que celebraram Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público, se comprometendo a cessar a exploração econômica da propriedade, enquanto seu vizinho obteve tutela judicial para continuidade da atividade agropecuária até o julgamento definitivo da ação.

A judicialização desta questão também trouxe para o Poder Judiciário situações em que o cumprimento da obrigação depende do exercício de atividades privativas do Poder Executivo e de critérios de conveniência e oportunidade do administrador, como, por exemplo, a obrigação de elaborar o Plano de Manejo. Como pode o Poder Judiciário, diante da inércia do Poder Executivo, conceder a tutela específica deste tipo de obrigação sem usurpação total da função administrativa?

De igual forma, como se daria a tutela específica da obrigação de prover a estrutura administrativa da unidade de conservação? Poderia o Poder Judiciário organizar quadro de pessoal, prover cargos, construir imóveis e adquirir veículos e materiais de consumo?

Guastini (2003) assevera que

quien juzga la legitimidade constitucional de las leyes puede adoptar una postura de self-restraint frente a las political questions, respetando la discrecionalidad política del legislador, o, al contrario, meter em la discusión las decisiones legislativas aun cuando no sean claramente inconstitucionales<sup>22</sup>. (GUASTINI, 2003)

Na mesma linha, Nino (1994) discorre que

A eventual faculdade dos juízes de desqualificar uma norma jurídica de origem democrática por violar uma prescrição constitucional, seja em relação ao procedimento ou ao conteúdo da norma, é uma arma poderosa nas mãos de órgãos que não são o resultado direto de consensos democráticos nem estão submetidos a responsabilidade democrática direta. (NINO, 1994).

---

22 Tradução livre: Quem julga a legitimidade constitucional das leis pode adotar uma postura de autocontenção diante das questões políticas, respeitando a discricionariedade política do legislador, ou, ao contrário, incluir na discussão decisões legislativas mesmo quando não sejam manifestamente inconstitucionais.

A postura ativista do Poder Judiciário – embora não seja, *per se*, perniciosa – não aparenta ser a mais adequada para este caso, devendo o julgador adotar uma postura de autocontenção, que respeite a autonomia administrativa do Poder Executivo.

Não deve, contudo, o juiz ser um “convidado de pedra” no processo. Não pode o Poder Judiciário se omitir em seu papel garantidor do cumprimento dos deveres constitucionais dos demais poderes, devendo exercer sua função sem usurpar o pouco que resta de discricionariedade do administrador em matéria ambiental.

A única solução possível para os casos de unidades de conservação sem regularização, em especial o Parque Estadual Serra Ricardo Franco, é buscar regularizá-la, por meio de cooperação ativa entre o Poder Público e os particulares, valendo-se dos meios legais e constitucionais disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.

Para exercer a “governança judicial ecológica”, pode o magistrado, por exemplo, fomentar a participação da população diretamente afetada e de outros atores do sistema ambiental, notadamente pela designação de audiências públicas e audiências de conciliação para encaminhamento da solução consensual da controvérsia, bem ao espírito do Código de Processo Civil de 2015.

Deve, ainda, o Poder Judiciário, facilitar o acesso à justiça, mediante ampliação da legitimação ativa na propositura de ações judiciais e facilitação na produção de provas, inclusive com a inversão do ônus da prova, o que foi deferido em favor do Ministério Público nas ações civis públicas referentes ao PERSF.

Apesar de defenderem uma atuação mais veemente do Poder Judiciário, Sarlet e Fensterseifer (2020) também ressaltam a importância da participação da sociedade no controle judicial de políticas públicas ambientais:

O controle judicial de políticas públicas ambientais deve ser visto também como um mecanismo conferido inclusive ao cidadão, individual ou coletivamente considerado, de controle sobre a atividade política tanto do legislador quanto do administrador, o que encontra fundamento constitucional no próprio caput do art. 225, ao estabelecer o dever não apenas do poder público, mas também dos atores privados, no sentido de proteger o ambiente para as presentes e futuras gerações, dando uma feição nitidamente democrático-participativa para o papel do indivíduo e da sociedade na consecução de tal objetivo constitucional. (SARLET, FENSTERSEIFER, 2020)

Parece utópico imaginar a viabilidade de propostas de soluções simplistas, tais como a mera extinção ou supressão da unidade de conservação ou a mera retirada dos particulares do interior de unidades de conservação não regularizadas, pois ignoram que a raiz dos problemas continua presente.

A unidade de conservação foi criada porque a área é de interesse ambiental relevante. Poderia o interesse ambiental subitamente desaparecer, a ponto de justificar sua mera e imediata extinção?

De igual forma, os particulares estão situados no interior da unidade de conservação há décadas porque têm ali interesses sociais ou econômicos. É possível remover subitamente todas essas pessoas, ainda que mediante indenização, simplesmente deslocando-as para outra região? Aliás, dispõe o Poder Público de numerário suficiente para indenização de tantas propriedades?

A principal estratégia da sociedade civil para solução dos problemas advindos da implantação da unidade de conservação tem sido a tentativa de redução dos limites do PESRF. A mais recente proposta reduz 16 mil hectares da unidade, deixando de fora desta os principais imóveis em que são praticadas atividades econômicas agropecuárias.

Figura 4 – Mapa alternativo do Parque Estadual Serra Ricardo Franco



Fonte: O LIVRE, 2017

Trata-se de solução de duvidosa constitucionalidade e que certamente vai conduzir a nova batalha judicial calcada no princípio constitucional da vedação do retrocesso ambiental.

Todavia, caso seja superada a controvérsia da legalidade desta medida, pode vir a demonstrar se tratar de uma alternativa viável para o imbróglio, com a integração da unidade de conservação à estrutura socioeconômica da região.

Pimentel (2008) defende a importância do modelo de conservação ambiental por meio de parques, mas ressalta que deve ser abandonada a ideia de exclusão de pessoas em prol da necessidade de integração das unidades de conservação com as sociedades tradicionais, possibilitando o efetivo manejo interrelacionado da interferência humana, como forma de aprimorar a imagem dos parques perante a sociedade.

Partindo dessa premissa, verifica-se que diversas unidades de conservação previram em seus Planos de Manejo algumas zonas específicas para uso moderado ou especial do solo, coincidente com áreas de ocupação consolidada, mediante a

imposição de regras rígidas tais como proibição de expansão da ocupação, limitação de atividades agropecuárias de maior impacto, proibição de asfaltamento de estradas, redução gradativa no uso de defensivos agrícolas, etc. É o caso da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira<sup>23</sup> e do Parque Nacional da Serra da Canastra<sup>24</sup>, que adotaram esta técnica que poderia ser reproduzida no Plano de Manejo do PESRF.

Nesse sentido também é a proposta de D'OLIVEIRA (2021):

Portanto, procedendo-se a uma ponderação de interesses entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado (tendo o princípio da proporcionalidade como fio condutor), bem como com base na analogia integrativa da regra do art. 42, §2º, da Lei 9.985/2000, admite-se aos particulares de boa-fé o exercício do direito de construir e a realização de atividades em parques, de caráter provisório e até que seja paga a devida indenização por desapropriação, desde que atendidos os requisitos:

- (i) A área do imóvel tenha sido inserida nos limites de um parque (sujeito a um regime de dominialidade pública);
- (ii) Eventuais prejuízos indenizáveis ao particular devem ter decorrido de restrições novas, pela criação do parque, e não pelo regime jurídico imposto por atos normativos preexistentes (Código Florestal, por exemplo);
- (iii) O Decreto de utilidade pública para fins de desapropriação tenha caducado (depois de 5 anos);
- (iv) Não tenha havido o apossamento administrativo do bem;
- (v) Não tenha havido desapropriação nem o pagamento da justa indenização ao proprietário.
- (vi) Que a atividade a ser exercida pelo proprietário seja de baixo impacto, a ser definida pela área técnica (sugerimos a edição de regulamento pelo órgão ambiental competente);
- (vii) Que a atividade seja compatível com o zoneamento estabelecido pelo plano de manejo da unidade de conservação;
- (viii) Que a atividade seja autorizada pelo órgão ambiental competente;
- (ix) Não haja o pagamento de indenização por desapropriação para aquelas benfeitorias que sejam construídas depois da criação do parque (nem danos emergentes, tampouco lucros cessantes).

Pensamos que essa solução é a que melhor promove o interesse público, compatibilizando os direitos dos proprietários afetados e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (D'OLIVEIRA, 2021)

Contudo, há necessidade de o Poder Público elaborar bons estudos do impacto ambiental da medida, pois no caso do PESRF as atividades exercidas no interior da unidade de conservação não são de baixo impacto ambiental (pecuária extensiva).

---

23 Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/plano\\_de\\_manejo\\_serra\\_da\\_mantiqueira\\_2018.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/plano_de_manejo_serra_da_mantiqueira_2018.pdf). Acesso em 04 mar 2023.

24 Disponível em: [https://www.serradacanastra.com.br/wp-content/themes/serradacanastra-child/arquivos/pdf/2\\_pn.pdf](https://www.serradacanastra.com.br/wp-content/themes/serradacanastra-child/arquivos/pdf/2_pn.pdf). Acesso em 04 mar 2023.

Ademais, cada área do PESRF deve ser analisada individualmente, pois há regiões em que predominam fazendas de grande extensão territorial e com milhares de cabeças de gado; ao passo que em outras regiões a terra é dividida em pequenos lotes ocupados por famílias.

A regulamentação do manejo do PESRF é matéria complexa e que, conforme visto, não foi resolvida pela judicialização da caducidade do decreto de desapropriação.

De igual forma, a judicialização de outros aspectos envolvendo o PESRF também encontra óbices nos limites da atuação do Poder Judiciário, que não pode substituir o administrador.

Somente o Poder Executivo e o Poder Legislativo, impulsionados pela sociedade civil organizada, têm a capacidade de trazer solução definitiva e satisfatória para esta questão.

## CONCLUSÃO

Até o início do século XX, a proteção legal das árvores, animais e águas se dava em razão de interesses econômicos. Com o surgimento da ecologia enquanto ciência, o meio ambiente passou a ser fator de limitação do uso da propriedade, gradativamente introduzido no ordenamento jurídico brasileiro.

Nas décadas de 1960/1970 houve uma profusão de normas legais ambientais, impulsionadas por movimentos internacionais. Posteriormente, com a criação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, foi consolidado no Brasil o modelo estadunidense de conservação ambiental por parques ecológicos.

A ocupação territorial brasileira evoluiu de um sistema de capitânicas e sesmarias, em que todas as terras eram públicas e havia mera concessão do direito de uso, para um sistema de propriedade privada.

Em 1821 surge o primeiro diploma legal a tratar da desapropriação, garantindo a indenização ao proprietário, e a legislação subsequente sobre o tema serviu como fator de proteção do particular frente ao Poder Público, criando regras e hipóteses taxativas de desapropriação.

Em meados do século XX a preservação, conservação e proteção ambiental passou a ser hipótese legal de desapropriação de bens imóveis, como forma de assegurar o controle estatal sobre as unidades de conservação, vez que a legislação exige que tais áreas sejam de domínio público e que as terras particulares sejam desapropriadas.

Contudo, diante da recorrente inércia do Poder Público na efetiva implantação dos parques ecológicos, começaram a surgir os “parques de papel”, que são áreas declaradas como protegidas, mapeadas, mas nunca implementadas.

Os “parques de papel”, em geral ocupados por particulares que ali residem e desenvolvem atividades econômicas, se tornam áreas indesejadas e são fatores de conflitos sociais, políticos e econômicos, que não raras vezes desaguam no Poder Judiciário.

É comum que os particulares tentem impedir desapropriações na justiça, com o fundamento de que houve a caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação (art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941), e o

mesmo argumento também é utilizado pelo próprio Poder Público para evitar o pagamento de indenização por desapropriação indireta.

A legislação não é clara acerca da aplicação deste dispositivo legal às unidades de conservação e são poucos os autores brasileiros que abordam as consequências jurídicas advindas da não efetivação da desapropriação no prazo legal.

Cirne (2020) e Assunção (2020) identificaram os julgados sobre o tema no Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Regionais Federais, e a pesquisa realizada neste trabalho identificou os julgados nos Tribunais de Justiça dos Estados.

Foram favoráveis à caducidade 26 julgados, sendo 4 no STJ, 21 nos TRFs e 1 nos TJs; ao passo que apenas 4 julgados foram desfavoráveis à caducidade, sendo 1 nos TRFs e 3 nos TJs. Entretanto, apenas 12 julgados se valeram de argumento constitucional, sendo 10 nos TRFs e 2 nos TJs e nenhum no STJ.

A análise do inteiro teor dos julgados demonstrou que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem fundamentação rasa e de cunho eminentemente positivista. O primeiro julgado apenas aplicou a norma do art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, sem qualquer análise constitucional do tema, e o segundo julgado se refere à área criminal, em que o tema foi apreciado para o fim de afastar a tipicidade do delito do art. 40 da Lei nº 9.605/98. Esses dois julgados passaram a ser, então, reproduzidos nos outros julgamentos cíveis subsequentes.

Também se observou que todos os julgados em que não houve argumento constitucional concluíram de forma favorável à caducidade.

Contudo, a atividade administrativa ou judicial não pode ser exercida sem considerar a aplicação das normas constitucionais (GUASTINI, 2003).

Nos Tribunais Regionais Federais e nos Tribunais de Justiça, quase metade dos julgamentos utilizam argumentos constitucionais, conduzindo muitas vezes a conclusões divergentes do STJ, com resultado desfavorável à caducidade.

O argumento desfavorável à caducidade pode ser fundamentado em duas linhas de pensamento distintas.

A primeira é normativa-positiva e utiliza o critério da especialidade das normas (BOBBIO, 1994) para afirmar que a Lei nº 9.985/00 é lei mais recente e especial, e não prevê prazo decadencial do decreto, de forma que o prazo previsto

na lei mais antiga e geral não pode ser utilizado para os imóveis situados em unidades de conservação.

A segunda linha é pela ponderação de princípios de Alexy (1988) e coteja as normas infraconstitucionais com as normas constitucionais sobre a tutela do meio ambiente, emprestando a estas últimas a força normativa suficiente para produção de efeitos perante a legislação infraconstitucional e os atos praticados pelo Poder Público e por particulares.

A postura defensiva do meio ambiente pelo legislador constitucional é garantidora da tutela dos direitos fundamentais, dentre eles a dignidade da pessoa humana (FIORILLO, 2013), e a criação da unidade de conservação se traduz em interesse difuso (MANCUSO, 2004), que vai além da mera utilidade pública ou do interesse social.

No embate de ponderação principiológica entre o direito à propriedade (assegurado pela caducidade do decreto de declaração de utilidade pública) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (assegurado pela incaducidade do decreto), é preponderante o último, em razão do maior peso tanto *prima facie*, quanto no caso concreto.

Conclui-se, assim, que o art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41 não é aplicável aos imóveis situados no interior de unidades de conservação.

O estudo de caso do Parque Estadual Serra Ricardo Franco, em Vila Bela da Santíssima Trindade/MT, demonstra que a “judicialização para fora” (TATE e VALLINDER, 1995) da discussão acerca da caducidade do decreto transfere para o Poder Judiciário uma decisão que deveria ser tomada no âmbito do Poder Executivo ou do Poder Legislativo; entretanto, esbarra nos limites à transferência de poder por meio da judicialização.

A judicialização torna o processo decisório significativamente mais demorado e limitado, tendente a resolver apenas o conflito individualizado e a excluir outros atores sociais e econômicos da tomada de decisão. Questões processuais alteram o desfecho das ações, gerando soluções díspares para situações semelhantes, o que agrava o conflito.

Certas obrigações de fazer são impossíveis de serem tuteladas pelo Poder Judiciário sem que haja completa usurpação da função executiva ou legislativa, tais como a elaboração de Plano de Manejo ou estruturação da unidade de conservação.

Nesses casos, incumbe ao Poder Judiciário adotar postura de autocontenção, respeitando a autonomia administrativa do Poder Executivo, porém fomentando a atuação administrativa e a participação da sociedade, por meio de audiências públicas e de conciliação.

A judicialização da caducidade do decreto de desapropriação não é a solução para as mazelas jurídicas e sociais dos “parques de papel”.

A integração das unidades de conservação com a sociedade em seu entorno é a técnica mais adequada para o manejo ambiental da interferência humana, porém incumbe ao Poder Executivo e o Poder Legislativo, apoiados pela sociedade civil organizada, a regulamentação desta questão.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Sistema jurídico, princípios jurídicos y razón práctica**. Trad. Manuel Atienza. Revista Doxa, Alicante, n. 5, 1988.

\_\_\_\_\_. Sobre la ponderación y la subsunción una comparación estructural. **Pensamiento Jurídico**, [S. l.], n. 16, 2006. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/40371>. Acesso em: 5 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Ricardo Marques de. A incaducabilidade dos decretos de criação de unidades de conservação da natureza. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3982, 27 maio 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28921>. Acesso em: 25 set. 2021.

ARAÚJO, Edmir Netto de - **Curso de Direito Administrativo** / Edmir Netto de Araújo. - 5. ed. - São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Jaiana Lopes de; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; PEREIRA, Maria da Paz Kanno Alves. A judicialização das questões ambientais e seus impactos do meio ambiente ecologicamente equilibrado: um estudo de caso da aplicação da Lei nº 9.985/2000. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. Fortaleza, v.9. n. 1, p. 85-105, 2017. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 13 mar. 2022.

ASSUNÇÃO, Patrícia Gomes Rodrigues. **Regularização fundiária em unidades de conservação federais: uma análise da caducidade da declaração de utilidade pública a partir do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2020. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14668>. Acesso em: 13mar. 2022.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. Implementando as Unidades de Conservação: Particularidades da Regularização Fundiária In: MILANO, Miguel Serediuk (org.). **Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, 2002c, p. 17-30.

AZEVEDO, Robertson Fonseca de. Regularização fundiária: resultado, não procedimento. In: **Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Vol.1 –Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002a, p.805-806.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(Syn)Thesis: Cadernos do Centro de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 48-82, abr. 1999. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/34690>. Acesso em: 15 out. 2022.

\_\_\_\_\_. O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação. **Revista de Direito Ambiental**, n. 21, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 6, janeiro/março, 2001. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16015846.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 4 ed. Brasília: EdUNB, 1994.

BRAÚNA, Mikaela Minaré. **O novo Código Florestal e o princípio da vedação de retrocesso: uma análise das alterações retrógradas da reserva legal e da área de preservação permanente**. 2015. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3031>. Acesso em: 1 mar 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 21 de maio de 1821**. Prohibe tomar-se a qualquer, cousa alguma contra a sua vontade, e sem indemnização. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/Atos/dim/1821/DIM-21-5-1821.html](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Atos/dim/1821/DIM-21-5-1821.html). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Approva o código florestal que com este baixa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2020.** 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas Nacionais 2021 Aprovadas no XIV Encontro Nacional do Poder Judiciário.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIV-ENPJ.pdf>. Acesso em 13 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 241, de 10 de novembro de 2020. **Institui o Grupo de Trabalho “Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário”.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3565>. Acesso em: 13 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório Justiça em Números 2021.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação de Revisão. **Nota Técnica 4ª CCR nº 1/2017.** Brasília: MPF, 2017. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PARNA\\_Serra\\_de\\_Itabaiana\\_caducidade.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PARNA_Serra_de_Itabaiana_caducidade.pdf). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação de Revisão. **Nota Técnica 4ª CCR nº 8/2017.** Brasília: MPF, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pl-que-propoe-extincao-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria nº 023.646/2018-7.** SecexAmb Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente. Relator: Conselheiro Weder de Oliveira. Brasília, DF, 09 de junho de 2021. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2364620187/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2364620187/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520). Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação nº 0047668-75.2012.4.02.5101. Apelante: Sérgio Galvão e outros. Apelado: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICM-BIO e outros. Relator: Desembargador Federal Alcides Martins. Rio de Janeiro, RJ, 21 de junho de 2018. **Diário do Judiciário.** Rio de Janeiro, 27 jun. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAREY, Christine; DUDLEY, Nigel; STOLTON, Sue. Squandering paradise? The importance and vulnerability of the world's protected areas. **Threats to Protected Areas**. Gland, Switzerland: WWF International, 2000. Disponível em: [https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/squandering\\_paradise.pdf](https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/squandering_paradise.pdf). Acesso em: 16 out. 2022.

CIRNE, Mariana Barbosa. Desapropriação ambiental: uma leitura de 20 anos da jurisprudência do STJ quanto às unidades de conservação da lei do SNUC. In: LEUZINGER, Márcia Diegues; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de. **Os 20 anos da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília: Uniceub, 2020. p. 27-53. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14816>. Acesso em: 13 mar. 2022.

COELHO, Hebert Alves; REZENDE, Elcio Nacur. A efetiva implantação das Unidades de Conservação Ambiental por meio da desapropriação. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 40, n. 1, p. 146–165, 2016. DOI: 10.5216/rfd.v40i1.38078. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/38078>. Acesso em: 25 set. 2021.

COSTA, Aldo de Campos. Desapropriação em unidades de conservação. **Consultor Jurídico**, 2 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-02/toda-prova-desapropriacao-unidades-conservacao>. Acesso em: 25 set. 2021.

DIAS PAES, Mariana Armond. Das cadeias dominicais impossíveis: posse e título no Brasil Império. In: UNGARETTI, Débora et al. (ed.). **Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 41-58. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393279-397/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. Os parques e os imóveis não desapropriados: uma proposta para a prática de atividades temporárias e de baixo impacto. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1308-1331, 21 maio 2020. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2020.50987>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50987>. Acesso em: 25 set. 2021.

DUDLEY, Nigel.; STOLTON, Sue. Conversion of “paper parks” to effective management: developing a target. **Threats to Forest Protected Areas: summary of a survey of 10 countries carried out in association with the World Commission on Protected Areas**. Novembro de 1999. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website00675/WEB/PDF/IUCNTHRE.PDF>. Acesso em 25 set. 2021.

DWORKIN, Ronald. **A Justiça de toga**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **O império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. NATIONAL PARK SERVICE. **Birth of a National Park**. 2020. Disponível em:

<https://www.nps.gov/yell/learn/historyculture/yellowstoneestablishment.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

FERRAJOLI, Luigi. Estado de Direito: entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro. ZOLO, DANILO. **O Estado de Direito: História, teoria, crítica**. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 417-464.

FIGUEIREDO, Cláudia Cunha Malafaia de. **From paper parks to real conservation: case studies for national park management effectiveness in Brazil**. 2007. 382 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Filosofia, Ohio State University, Columbus, Oh, 2007. Disponível em:

<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.845.2412&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

FIGUEROA, Alfonso García. La teoría del derecho en tiempos de constitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003. (Colección estructuras y procesos). p. 159-186.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GEREMBERG, Alice Leal Wolf. **A teoria compreensiva de Robert Alexy: a proposta do 'trialismo'**. 2006. 180 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9593@1>. Acesso em: 23 mar. 2023.

GREEN, Michael J. B.; PAINE, James. State of the world's protected areas at the end of the twentieth century. In: IUCN WORLD COMMISSION ON PROTECTED AREAS SYMPOSIUM ON "PROTECTED AREAS IN THE 21ST CENTURY: FROM ISLANDS TO NETWORKS, 1., 1997, Albany, Australia. **Proceedings**. Cambridge, UK: World Conservation Monitoring Centre, 1997. p. 1-42. Disponível em: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8217/State\\_world\\_protected\\_areas\\_end\\_twentieth\\_century.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8217/State_world_protected_areas_end_twentieth_century.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 13 mar. 2022.

GREENPEACE (Brasil). **Estudo de caso: Parque Serra Ricardo Franco**.

Disponível em:

[https://www.greenpeace.org.br/hubfs/biodiversidade/Estudo\\_Parque\\_Ricardo\\_Franco.pdf](https://www.greenpeace.org.br/hubfs/biodiversidade/Estudo_Parque_Ricardo_Franco.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.

GUASTINI, Riccardo. La constitucionalización del ordenamento jurídico: el caso italiano. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003. (Colección estructuras y procesos). p. 49-74.

HART, L. A. Herbert. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2007.

KURY, Karla Aguiar. **Regularização Fundiária em Unidades de Conservação: o caso do Parque Estadual do Desengano/RJ**. 2009. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Engenharia Ambiental, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2009. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/guiase/wp-content/uploads/sites/171/2016/11/24104037/11\\_KarlaKury2009.pdf](https://s3.amazonaws.com/guiase/wp-content/uploads/sites/171/2016/11/24104037/11_KarlaKury2009.pdf). Acesso em: 13 mar. 2022.

LIMA, Gumercindo Souza; RIBEIRO, Guido Assunção; GONÇALVES, Wantuelfer. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. **Revista Árvore**, v. 29, n. 4, 2005. p. 647-653. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rarv/a/PScpVKhC3B7VHvm3CKNsbjx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para agir**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e poder: federalismo, direito e política (volume 2)**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2016.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica, sistema constitucional e aplicação do direito**. 2ª ed. Florianópolis: Emais Editora, 2018.

\_\_\_\_\_. **O caráter complexo da decisão em matéria constitucional: Discursos sobre a verdade, radicalização hermenêutica e fundação ética na práxis jurisdicional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Apelação nº 0000358-71.2016.8.11.0082. Apelante: Francisco Afonso Guolo. Apelado: Estado de Mato Grosso e Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Relator: Juiz Convocado Gilberto Lopes Bussiki. Cuiabá, MT, 28 de abril de 2021. **Diário do Judiciário**. Cuiabá, 28 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Apelação nº 0022705-95.2014.8.11.0041. Apelante: Dilson Ferreira Coelho. Apelado: Estado de Mato Grosso. Relator: Juiz Convocado Gilberto Lopes Bussiki. Cuiabá, MT, 26 de abril de 2022. **Diário do Judiciário**. Cuiabá, 21 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Apelação nº 0800340-03.2011.8.12.0005. Apelantes: Sady Borges Stella e outros. Apelado: Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Desembargador Julizar Barbosa Trindade. Campo Grande, MS, 14 de janeiro de 2014. **Diário do Judiciário**. Campo Grande, 14 jan. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo, Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação nº 0095375-87.2004.8.13.0151. Apelante: Arnaldo Adams Ribeiro Pinto. Apelados: Arnaldo Ferreira da Silva e Outros. Relator: Desembargador Marcelo Pereira da Silva. Belo Horizonte, MG, 10 de fevereiro de 2022. **Diário do Judiciário**. Belo Horizonte, 17 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação nº 1489910-37.2006.8.13.0024. Apelante: Estado de Minas Gerais e IEF Instituto Estadual de Florestas. Apelado: Rimo Industrial Ltda. Relator: Desembargador Armando Freire. Belo Horizonte, MG, 10 de fevereiro de 2009. **Diário do Judiciário**. Belo Horizonte, 03 abr. 2009.

MUKAI, T.; NAZO, G. N. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Administrative Law Review**, [s. l.], 2001. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,uid&db=ir00570a&AN=fgv.article.47761&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 15 out. 2022.

NINO, Carlos Santiago. **Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del Derecho**. Barcelona: Ariel, 1994

O LIVRE (Cuiabá). **Mapa alternativo retira 16 mil hectares de parque**. 2017. Disponível em: <https://olivre.com.br/mapa-alternativo-retira-16-mil-hectares-de-parque>. Acesso em: 04 mar. 2023.

PEREIRA, Gislene. Das ordenações ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 1-1, 11 mar. 2021. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202105pt>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6398>. Acesso em: 16 out. 2022.

PIMENTEL, Douglas de Souza; MAGRO, Teresa Cristina. *Múltiplos olhares, muitas imagens: o manejo de parques com base na complexidade social*. **GEOgraphia**, v. 13, n. 26, p. 92-113, 13 jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13626>. Acesso em: 25 set. 2021.

PIMENTEL, Douglas de Souza. **Os "parques de papel" e o papel social dos parques**. 2008. 251 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Recursos Florestais, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11150/tde-13102008-134757/publico/Douglas\\_Pimentel.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11150/tde-13102008-134757/publico/Douglas_Pimentel.pdf). Acesso em: 25 set. 2021.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Observação sobre a desapropriação no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 204, p. 33-52, 1996. DOI: 10.12660/rda.v204.1996.46752. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46752>. Acesso em: 25 set. 2021.

ROCHA, Paula Caroline Meira. **Desafios à conservação de áreas protegidas no estado de Mato Grosso (Brasil): o caso do Parque Estadual Cristalino.** Leme/SP: Mizuno, 2021.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. Os 20 anos do “The Global Expansion of Judicial Power” e as diferentes teorias de Judicialização da Política no Brasil: continuidades e descontinuidades. **Ponto de Vista: perspectivas sobre o desenvolvimento.** Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2015. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. Disponível em: [http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto\\_de\\_Vista\\_Paulo\\_Rodrigues\\_N2\\_Agosto\\_2015.pdf](http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_Paulo_Rodrigues_N2_Agosto_2015.pdf). Acesso em: 13 mar. 2022.

ROMANO, Rogério Tadeu. Unidades de conservação e outras questões ambientais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5851, 9 jul. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73251>. Acesso em: 25 set. 2021.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.** 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SALMONA, Yuri Botelho; RIBEIRO, Fernanda Figueiredo; MATRICARDI, Eraldo Aparecido Trondoli. Parques “no papel” conservam? O caso do Parque dos Pireneus em Goiás. **Boletim Goiano de Geografia**, vol. 34, n. 2, maio-agosto, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3371/337131734007.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica: estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 11, n. 20, p. 42-110, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em 21 mar. 2023.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **Pequeno manual de metodologia da pesquisa jurídica: ou roteiro de pesquisa para estudante de direito.** 2. ed. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021.

TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power.** Nova Iorque: New York University Press, 1995. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=5PagBwAAQBAJ>. Acesso em: 13 mar. 2022.

THE WORLD BANK. **Mato Grosso Natural Resource Management Project - Staff Appraisal Report.** 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/706351468015028444%20/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 5 mar. 2023.

WOLFE, Christopher. **The rise of modern Judicial Review: from constitutional interpretation to judge-made law**. Maryland: Littlefield Adams Quality Paperbacks, 1994.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann *et al.* Valoração da importância econômica e social do Parque Estadual Serra Ricardo Franco: uma abordagem preliminar. In: SILVA, Carolina Joana da *et al.* **ABC do Guaporé: Água, Biodiversidade e Biotecnologia e Cultura**. Cuiabá: Entrelinhas, 2018. Cap. 19. p. 163-172. Disponível em: [https://agora.ie.ufrj.br/pdf/Carlos\\_Eduardo\\_F.\\_Young/12.Valoracao\\_da\\_importancia\\_Cap19.pdf](https://agora.ie.ufrj.br/pdf/Carlos_Eduardo_F._Young/12.Valoracao_da_importancia_Cap19.pdf). Acesso em: 01 mar. 2023.

**APÊNDICE - Relação das decisões no Tribunais de Justiça e do Distrito Federal**

<b><u>TJMT</u></b>
<b>PARQUE ESTADUAL SERRA RICARDO FRANCO</b>
(N.U 1002138-81.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, YALE SABO MENDES, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 01/12/2021, Publicado no DJE 13/12/2021)
(N.U 1002138-81.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, YALE SABO MENDES, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 01/12/2021, Publicado no DJE 15/12/2021)
(N.U 1000372-85.2019.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, YALE SABO MENDES, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/08/2021, Publicado no DJE 26/08/2021)
(N.U 1002283-40.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1001087-98.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1006937-36.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1012509-70.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 18/11/2019)
(N.U 1006963-34.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1001087-98.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1006937-36.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1012509-70.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 18/11/2019)
(N.U 1006052-22.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1001052-41.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1001087-98.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1004176-66.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo,

Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 19/11/2019)
(N.U 1001047-19.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1003781-74.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 19/11/2019)
(N.U 1001070-62.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1007637-12.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 26/11/2019)
(N.U 1001047-19.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1012509-70.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 18/11/2019)
(N.U 1001065-40.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1001070-62.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1001126-61.2018.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 26/11/2019)
(N.U 1002283-40.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 06/11/2019, Publicado no DJE 22/11/2019)
(N.U 1002280-85.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 02/12/2019)
(N.U 1000083-26.2017.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 24/10/2019)
(N.U 1003894-28.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)
(N.U 1004174-96.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 24/10/2019)
(N.U 1004233-84.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)
(N.U 1003896-95.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)

(N.U 1003894-28.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)
(N.U 1002267-86.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 31/10/2019)
(N.U 1003900-35.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)
(N.U 1004131-62.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 24/10/2019)
(N.U 1003932-40.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 24/10/2019)
(N.U 1004172-29.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)
(N.U 1004233-84.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)
(N.U 1004174-96.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 24/10/2019)
(N.U 1003900-35.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/10/2019, Publicado no DJE 30/10/2019)
(N.U 1003756-61.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 23/10/2019)
(N.U 1003803-35.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 22/10/2019)
(N.U 1003755-76.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 22/10/2019)
(N.U 1003779-07.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 23/10/2019)
(N.U 1003716-79.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 22/10/2019)
(N.U 1003759-16.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 22/10/2019)
(N.U 1003768-75.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 22/10/2019)
(N.U 1003764-38.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo,

Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 22/10/2019)
(N.U 1003803-35.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, EDSON DIAS REIS, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 09/10/2019, Publicado no DJE 22/10/2019)
(N.U 1003946-24.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 21/05/2019, Publicado no DJE 06/06/2019)
N.U 1003946-24.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 17/04/2018, Publicado no DJE 26/04/2018)
(N.U 1003639-70.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 05/12/2017, Publicado no DJE 29/01/2018)
(N.U 1002283-40.2016.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/05/2017, Publicado no DJE 08/06/2017)
(IRDR N.U 1007034-02.2018.8.11.0000, SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO, SERLY MARCONDES ALVES, Seção de Direito Público, Julgado em 28/11/2018, Publicado no DJE 04/12/2018)
<b>PARQUE ESTADUAL DO ARAGUAIA</b>
(N.U 0001269-25.2012.8.11.0082, , JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 08/11/2016, Publicado no DJE 17/11/2016)
<b>ESTAÇÃO ECOLÓGICA DO RIO RONURO</b>
(N.U 0000358-71.2016.8.11.0082, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, GILBERTO LOPES BUSSIKI, Vice-Presidência, Julgado em 28/04/2021, Publicado no DJE 04/05/2021)
<b><u>TJMS</u></b>
<b>MONUMENTO NATURAL DA GRUTA DO LAGO AZUL</b>
1405177-52.2020.8.12.0000
1405326-48.2020.8.12.0000
1405177-52.2020.8.12.0000
<b>PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA</b>
1405008-07.2016.8.12.0000
<b>PARQUE ESTADUAL DO PANTANAL DO RIO NEGRO</b>
0800340-03.2011.8.12.0005
<b><u>TJMG</u></b>
<b>PARQUE ESTADUAL DO VERDE GRANDE</b>
TJMG - Apelação Cível 1.0024.06.148991-0/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/02/2009, publicação da súmula

em 03/04/2009
<b>PARQUE ESTADUAL DO BIRIBIRI</b>
(TJMG - Apelação Cível 1.0216.13.003173-7/001, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/02/2014, publicação da súmula em 13/03/2014)
<b>PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CANASTRA</b>
(TJMG - Apelação Cível 1.0151.04.009537-5/001, Relator(a): Des.(a) Marcelo Pereira da Silva (JD Convocado) , 12ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/02/2022, publicação da súmula em 17/02/2022)
<b>PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO ROLA MOÇA</b>
(TJMG - Apelação Cível 1.0024.07.781987-8/002, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/09/2020, publicação da súmula em 22/09/2020)
TJSC
<b>PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO TABULEIRO</b>
(TJSC, Remessa Necessária Cível n. 0002376-10.2002.8.24.0045, de Palhoça, rel. Sônia Maria Schmitz, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05-12-2019).
(TJSC, Apelação Cível n. 2008.037214-9, da Capital, rel. Júlio César Knoll, Quarta Câmara de Direito Público, j. 30-04-2015).
(TJSC, Apelação Cível n. 2008.046900-2, da Capital, rel. Júlio César Knoll, Quarta Câmara de Direito Público, j. 16-10-2014).
(TJSC, Ação Rescisória n. 2011.003759-9, da Capital, rel. Cesar Abreu, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 09-07-2014).
(TJSC, Apelação Cível n. 2009.018979-8, da Capital, rel. Jaime Ramos, Quarta Câmara de Direito Público, j. 29-05-2014).
(TJSC, Apelação Cível n. 2009.026227-4, da Capital, rel. Jaime Ramos, Quarta Câmara de Direito Público, j. 29-05-2014).
(TJSC, Apelação Cível n. 2010.056904-8, da Capital, rel. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 01-04-2014).
(TJSC, Apelação Cível n. 2008.010731-5, da Capital, rel. Jaime Ramos, Quarta Câmara de Direito Público, j. 07-10-2010).
(TJSC, Agravo de Instrumento n. 2007.014343-5, de Garopaba, rel. Vanderlei Romer, Primeira Câmara de Direito Público, j. 25-03-2010).
(TJSC, Apelação Cível n. 2009.008044-5, de Palhoça, rel. Jânio Machado, Quarta Câmara de Direito Público, j. 06-08-2009).
(TJSC, Apelação Cível n. 2007.059900-3, da Capital, rel. Jânio Machado, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05-03-2009).
(TJSC, Agravo de Instrumento n. 2003.016590-8, de Santo Amaro da Imperatriz, rel. Rui Fortes, Terceira Câmara de Direito Público, j. 10-02-2004).
(TJSC, Apelação Cível n. 2002.020546-5, de Palhoça, rel. Jaime Ramos, Segunda Câmara de Direito Público, j. 06-10-2003).
(TJSC, Apelação Cível n. 2008.006289-1, da Capital, rel. Rodrigo Collaço, Quarta Câmara de Direito Público, j. 10-11-2011).

**PARQUE ESTADUAL DO ACARAÍ**

(TJSC, Apelação Cível n. 2009.066552-8, de São Francisco do Sul, rel. Wilson Augusto do Nascimento, Terceira Câmara de Direito Público, j. 05-10-2010).

(TJSC, Apelação Cível n. 2009.034181-7, de São Francisco do Sul, rel. Ricardo Roesler, Segunda Câmara de Direito Público, j. 17-08-2010).

**TJSP****PARQUE ESTADUAL CAVERNA DO DIABO**

(TJSP; Agravo de Instrumento 2168086-36.2019.8.26.0000; Relator (a): Miguel Petroni Neto; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Eldorado Paulista - Vara Única; Data do Julgamento: 13/02/2020; Data de Registro: 19/02/2020)