



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

PATRICIA GOMES RODRIGUES ASSUNÇÃO

**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**

**Brasília
2020**

PATRICIA GOMES RODRIGUES ASSUNÇÃO

**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**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor(a) Dra.
Mariana Barbosa Cirne

**Brasília
2020**

PATRICIA GOMES RODRIGUES ASSUNÇÃO

**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**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor(a) Dra. Mariana Barbosa Cirne

Brasília, 20 de outubro de 2020.

BANCA AVALIADORA

Professora Dra. Mariana Barbosa Cirne (Orientadora)

Professor(a) Avaliador(a) Dra. Marcia Dieguez Leuzinger

RESUMO

A Constituição Federal, através do artigo 225, trouxe o meio ambiente como um direito fundamental, atribuindo ao Poder Público a função de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme previsão contida no § 1º, inciso III do referido artigo. Esse comando constitucional veio a ser regulamentado pela Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). As unidades de conservação são áreas criadas pelo poder público com a finalidade de proteger e conservar o patrimônio natural, histórico e cultural, incluindo o modo de vida das populações tradicionais, permitindo assim a utilização sustentável dos recursos naturais. A criação desses espaços ocasiona uma limitação ao exercício de direitos inerentes à propriedade nos imóveis afetados pelos seus limites, e, quando destinados ao domínio público, ensejará a desapropriação dos imóveis privados atingidos. O Decreto-Lei nº 3.365/41, que regula a desapropriação por utilidade pública, prevê o prazo de cinco anos após a expedição do decreto de declaração da utilidade pública, para que sejam efetivadas as desapropriações. No presente trabalho foi realizado um levantamento de precedentes junto aos tribunais regionais federais que tratam da aplicação do prazo quinquenal de declaração da utilidade pública para fins da desapropriação em unidades de conservação. Foram identificadas 22 decisões nas quais se verificou a prevalência do entendimento de que, após decorridos cinco anos da criação de uma unidade de conservação, estaria o poder público impedido de propor as ações de desapropriações necessárias à aquisição dos imóveis privados nela inseridos. Posteriormente, realizou-se o exame da aplicação desse prazo a partir da perspectiva do direito ao meio ambiente permitindo investigar sua compatibilidade com os interesses da sociedade expressos na Carta Constitucional e nas normas ambientais. O estudo evidenciou um cenário de incompatibilidade entre a aplicação do prazo de caducidade da declaração de utilidade pública e o regime jurídico ao qual sujeitam-se as unidades de conservação, com risco de comprometimento de uma ação essencial para a consolidação desses espaços protegidos e a garantia de que possam cumprir com seus objetivos.

Palavras-chave: Desapropriação. Utilidade pública. Caducidade. Unidades de conservação. Meio ambiente ecologicamente equilibrado.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1: Categorias de unidades de conservação segundo o domínio	15
TABELA 2: Situação fundiária das unidades de conservação federais destinadas ao domínio público.....	16
GRÁFICO 1: Síntese das decisões sobre a aplicação dos prazos do Decreto-Lei nº 3.365/41 e Lei nº 4.132/1962.....	46

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL	08
1.1 Contextualização histórica das Unidades de Conservação no Brasil	08
1.2 Consolidação das unidades de conservação	11
1.3 Situação fundiária das UCs federais	14
1.4 Instrumentos adotados na promoção da regularização fundiária	18
1.4.1 <i>Desapropriação de imóveis e indenização de benfeitorias</i>	19
1.4.2 <i>Doação por compensação de reserva legal</i>	25
1.4.3 <i>Instrumentos complementares para a promoção da regularização fundiária</i>	28
1.5 O problema da insuficiente regulamentação e falta de uniformização dos atos de criação	30
2 CADUCIDADE DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	37
2.1 A aplicação do prazo quinquenal de decretação de utilidade pública nas decisões judiciais	37
2.2 Análise da caducidade da declaração de utilidade pública sob a perspectiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	62
APÊNDICE A – Relação das decisões nos Tribunais Regionais Federais	70

INTRODUÇÃO

Atendendo a necessidade de dar um tratamento mais relevante ao meio ambiente, a Constituição Federal lhe dispensou o Capítulo VI do Título VIII, trazendo, no art. 225, entre outras incumbências ao poder público, o dever de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos.¹

Com a finalidade de estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, no ano de 2000, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) mediante a Lei nº 9.985.² Segundo definição dada pelo SNUC, as unidades de conservação são espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes com objetivos de conservação e limites definidos, aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção. As unidades de conservação também podem possuir a finalidade, a depender da categoria em que se enquadrem, de preservar o patrimônio histórico e cultural, o modo de vida das populações tradicionais e permitir a utilização sustentável dos recursos naturais.

O SNUC dividiu estas áreas protegidas em dois grupos, unidades de uso sustentável e unidades de proteção integral. Porém, para este trabalho, se adotará uma classificação diferente, baseada na destinação da titularidade das terras que compõem as unidades de conservação. Assim, serão consideradas unidades de conservação destinadas ao domínio público e unidades em que se admite a coexistência da propriedade privada.

A criação de unidade de conservação pertencente a qualquer das categorias destinadas ao domínio público enseja a desapropriação dos imóveis privados inseridos em seus limites. O Decreto-Lei nº 3.365/41, que regula a desapropriação por utilidade pública e interesse social, prevê o prazo de cinco anos após a expedição do decreto de declaração da utilidade pública, para que sejam efetivadas as desapropriações. Findo o prazo este estará caduco.³

Neste sentido, realizou-se uma busca das decisões proferidas no âmbito dos tribunais regionais federais que tratam da aplicação dos prazo de caducidade previsto no

¹BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

²BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

³BRASIL. *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. Acesso em: 07 jul. 2020.

Decreto-Lei nº 3.365/41 em ações de desapropriação em unidades de conservação. Foram identificadas vinte e duas decisões que, em sua maioria, revelam entendimento pela impossibilidade da continuidade das ações de desapropriação em unidades de conservação e do desempenho de atos necessários à implementação destes espaços, em face da expiração do prazo previsto no referido diploma legal.

O presente trabalho tem como objetivo analisar se os argumentos que sustentam a aplicação do prazo quinquenal de declaração da utilidade pública em ações de desapropriação em unidades de conservação consideram a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para responder o questionamento, no primeiro capítulo será apresentada uma contextualização das unidades de conservação no Brasil, a situação fundiária atual nas unidades de conservação e os instrumentos de que pode se utilizar o poder público para promoção da regularização. Será apresentada ainda uma análise sobre a ausência de uniformização nos decretos de criação das unidades de conservação quanto ao fundamento para a desapropriação e sobre a insuficiente regulamentação quanto ao regime jurídico a ser adotado até a efetiva desapropriação dos imóveis. No segundo capítulo será abordado o entendimento atualmente adotado pelos tribunais federais quanto a aplicação do prazo de caducidade da declaração de utilidade pública previsto no Decreto-Lei nº 3.365/41. Por fim, se examinará a aplicação desse prazo extintivo, realizando um cotejo com as normas ambientais brasileiras aplicáveis, sob a perspectiva da proteção constitucional do meio ambiente, apresentando argumentos divergentes ao posicionamento extraído dos precedentes. A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial.

1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

As unidades de conservação configuram espaços territoriais protegidos, cuja base para o estabelecimento encontra assento na Lei nº 9.985/2000 que regulamenta o § 1º, I, II, III e VII do art. 225 da CF.⁴ Apesar de já existir áreas protegidas desde o ano de 1937, foi a Constituição de 88 que trouxe o desafio da regulamentação dos espaços territoriais especialmente protegidos, dando ensejo a publicação da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, instrumento de grande importância por ser o primeiro que elenca e classifica as categorias de unidades de conservação. Em uma conjuntura de administração com recursos escassos e carência de uma ação definida de política ambiental, aliada a inexistência de uma sistematização no período que antecede o SNUC, havia dificuldade de que essas áreas fossem geridas e atingissem a sua finalidade⁵.

O presente capítulo traz uma breve contextualização dessas áreas protegidas no Brasil, apresenta o cenário atual das unidades de conservação federais, abordando os problemas relativos à efetiva implementação destes espaços e explora os instrumentos que o poder público pode utilizar para promover a sua consolidação territorial.

1.1 Contextualização histórica das Unidades de Conservação no Brasil

O Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado através do Decreto de Dom João VI, de 13 de junho de 1808, com a finalidade de aclimação de plantas tropicais e cultivo de especiarias vindas da Índia, pode ser considerado a primeira unidade de conservação do Brasil. Todavia, na classificação adotada pela Lei nº 9.985/2000, os jardins botânicos atualmente não constituem unidades de conservação.⁶

A Constituição de 1934 determinava a proteção das chamadas “belezas naturais”. Esta norma foi cumprida pelo legislador ordinário, que, ao aprovar o Código Florestal de 1934, Decreto nº 23.793, estabeleceu a possibilidade de criação de parques, com vistas a proteção das belezas naturais.⁷

⁴BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁵MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

⁶BENJAMIN, 1991 apud LEUZINGER, Marcia Dieguez. A presença de populações tradicionais em unidades de conservação. In: LIMA, André (org). *O direito para o Brasil socioambiental*. Instituto Socioambiental. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 301-318.

⁷ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Dentre as unidades de conservação de proteção integral, o Parque Nacional do Itatiaia foi o primeiro parque criado no Brasil, em 1937, na divisa entre os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Posteriormente foram criados os Parques do Iguaçu, no Paraná, e da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro, ambos do ano 1939. Entretanto, já no ano de 1876, o Engenheiro André Rebouças havia proposto a criação de parques nacionais na Ilha do Bananal, atualmente no Tocantins, e em Sete Quedas, no Paraná.⁸ A primeira unidade de conservação da categoria de uso sustentável foi a Floresta Nacional do Araripe-Apodi, criada em 1946 e localizada entre os estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco.⁹

No mesmo sentido do Código Florestal de 1934, o Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771¹⁰, determinou ao Poder Público que fossem criadas diferentes unidades de conservação. A Lei nº 4.771/65 instituiu categorias de unidades de conservação onde não seria permitido o uso dos recursos naturais (reservas biológicas e parques) e a categoria denominada floresta nacional, destinada a fins econômicos, técnicos e sociais, na qual era permitido o uso. Posteriormente, a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981¹¹, criou outras duas categorias, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental. O Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984¹², além de contemplar as reservas biológicas, criou a categoria área de relevante interesse ecológico. As reservas extrativistas foram reconhecidas como espaços destinados à exploração autossustentável por população extrativista e à conservação dos recursos naturais renováveis a partir do Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. O Decreto nº 1.922¹³, de 5 de junho de 1996 criou a categoria reserva particular de patrimônio natural (RPPN).

Buscando harmonizar as diferentes unidades de conservação existentes e dar cumprimento à Constituição Federal, no ano de 2000, em 18 de julho, foi então editado o

⁸BRITO, Francisco A.; CÂMARA, João B. D. *Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

⁹BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Plano de Manejo da Floresta Nacional do Araripe*. Encarte 3, Diagnóstico – Parte 1. Brasília: IBAMA, 2005. p. 15. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/flona_araripe_pm_diag1.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

¹⁰BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

¹¹BRASIL. *Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981*. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6902.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

¹²BRASIL. *Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984*. Dispõe sobre as Reservas Econômicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89336.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

¹³BRASIL. *Decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996*. Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1922.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

SNUC, Lei nº 9.985, definindo 12 categorias e os usos permitidos em cada uma delas. Conforme definição dada pelo SNUC, as unidades de conservação são espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes com objetivos de conservação e limites definidos, aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção.¹⁴

Segundo disposto nos artigos 8º ao 22 do SNUC¹⁵, as unidades de conservação estão classificadas em dois grupos; as de proteção integral, nas quais a proteção da natureza se configura como o principal objetivo, sendo permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, e as de uso sustentável, que visam conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. As unidades de conservação podem ser compatíveis ou não com a propriedade privada. Em unidades de conservação destinadas ao domínio público, seja naquelas de uso sustentável, seja nas de proteção integral, as terras particulares inseridas em seus limites devem ser desapropriadas. Portanto, para que uma unidade de conservação destinada ao domínio público possa cumprir com seus objetivos, deve passar pelo processo de regularização fundiária, com a desapropriação de imóveis privados e o reassentamento de populações tradicionais, quando a sua permanência não seja admitida, como ocorre nas unidades de proteção integral.

As categorias de unidades de conservação que pertencem ao grupo de proteção integral e são destinadas ao domínio público são os parques nacionais, quando criados pelo poder público federal (PARNA), as estações ecológicas (ESEC) e as reservas biológicas (REBIO). Os refúgios de vida silvestre (REVIS) e os monumentos naturais (MONA), embora pertencentes ao grupo de unidades de proteção integral, podem ser constituídos por imóveis privados desde que haja compatibilidade entre as atividades desenvolvidas e os objetivos da unidade. No grupo de uso sustentável, as categorias de unidades de conservação que devem pertencer ao domínio público são as florestas nacionais (FLONA), as reservas extrativistas (RESEX), as reservas de fauna (REFAU) e as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS).

As categorias reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável, embora destinadas ao domínio público, a fim de assegurar o cumprimento de seus objetivos, admitem

¹⁴BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

¹⁵BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

a posse e o uso das áreas ocupadas por populações tradicionais consoante previsão no art. 23 do SNUC. Embora não seja essencial para o alcance dos seus objetivos, as florestas nacionais também admitem a permanência de populações tradicionais, nos termos do art. 17 § 2º do mesmo diploma.

Após esta breve contextualização das unidades de conservação no Brasil, serão abordados nos tópicos seguintes aspectos pertinentes à criação e consolidação, bem como a situação fundiária atual das unidades de conservação federais.

1.2 Consolidação das unidades de conservação

Historicamente, a criação de áreas protegidas tem dado margem a um longo processo de formação e disseminação de situações de conflito, seja pela exclusão do acesso aos bens e serviços ambientais nelas contidos, seja pela necessidade de retirada das populações residentes após o decreto de instituição das áreas.¹⁶

A partir de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e a Declaração de Estocolmo, os problemas ambientais ganharam mais notoriedade, no mundo e no Brasil, e houve um incremento no número de áreas protegidas e da legislação restritiva ao uso de recursos naturais. Rocha et al. aludem que, no ano de 1986, o Brasil tinha quase triplicado a área protegida por parques nacionais existente em 1979. Isso se deu em virtude de um esforço concentrado de planejamento no âmbito do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que culminou com os Planos do Sistema de Unidades de Conservação – Etapas I e II, precursores do atual SNUC. Esses planos tinham como princípios a ampliação das áreas protegidas na Amazônia, o aumento da representatividade ecossistêmica do sistema de unidades de conservação, além da preferência por áreas de grande extensão, priorizando-se a opção por áreas sem ocupantes.¹⁷

Os conflitos socioambientais e disputas territoriais em torno das unidades de conservação no Brasil se tornaram mais evidentes com a instituição do regime democrático, no final dos anos 1980, quando a sociedade passou a se manifestar abertamente sobre o tema. A promulgação da Constituição se configurou como um marco na ampliação da consciência

¹⁶VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Henrique Freire. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 139-162, out. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1970/1720>. Acesso em: 16 jan. 2020.

¹⁷ROCHA, Leonardo G. M. da; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31639>. Acesso em: 06 jan. 2020.

sobre a participação social e da necessidade de estabelecimento de espaços públicos de definição de políticas, o que foi também fomentado pela emergência de movimentos socioambientais.¹⁸ Dessa forma, conflitos associados ao problema da imposição de políticas mais rígidas implementadas em face das restrições ao uso de áreas abrangidas pelas unidades de conservação ganharam visibilidade.

Nos casos de criação de espaços territoriais especialmente protegidos em área particulares, somente haverá necessidade de desapropriação, e, por conseguinte, de indenização, quando a Administração Pública eliminar o direito de alienação e inviabilizar integralmente o uso econômico do imóvel. Caso não ocorra essas hipóteses, não haverá necessidade de desapropriação, e a criação dos espaços ambientais significará apenas o cumprimento da função social do imóvel.¹⁹

Mas, quando da existência de propriedades privadas que possuam características naturais relevantes, de forma a se atribuir às mesmas a importante utilidade relacionada à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição Federal, estará justificado, assim, a desapropriação, por utilidade pública ou interesse social.²⁰

A experiência no Brasil aponta que a decretação das unidades de conservação, em especial daquelas destinadas ao domínio público, pela alteração das normas de acesso aos recursos existentes nos imóveis, aliada a morosidade das ações de regularização fundiária, tem gerado instabilidade e insegurança junto à população residente, que pode permanecer muitos anos em situação indefinida. Contexto esse que culmina com a ampliação dos conflitos sociais e oposição à criação destas áreas protegidas, já que os proprietários acabam por suportar o ônus de terem descontinuadas certas atividades antes desenvolvidas nos imóveis.

Antunes observa que, a variedade de unidades de conservação postas à disposição do administrador corresponde ao nível de compreensão das diferentes modalidades de proteção necessárias para que se possa atingir os objetivos de proteção ambiental e

¹⁸COSTA, Ana Cláudia Giraldi; MURATA, Afonso Takao. A problemática socioambiental nas unidades de conservação: conflitos e discursos pelo uso e acesso aos recursos naturais. *Sustentabilidade Em Debate*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 86-100, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v6n1.2015.12157>. Acesso em: 06 jan. 2020.

¹⁹FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações ambientais na Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 463-489.

²⁰COELHO, 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, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/38078>. Acesso em: 6 jan. 2020.

desenvolvimento econômico, sendo certo que, sempre que for ecologicamente possível garantir a proteção ambiental sem a violação dos direitos de propriedade privada, e sem custos para o Estado, esta fórmula deveria ser preferencialmente adotada pela administração.²¹

Nesse sentido, observa-se que a inércia do poder público em resolver os problemas fundiários nas unidades de conservação destinadas ao domínio público acaba dando margem ao surgimento de diversos pleitos da sociedade para que unidades de conservação de categorias mais restritivas ao uso destinadas ao domínio público sejam recategorizadas para categorias que admitem a presença humana.²²

O ato de criação de uma unidade de conservação destinada ao domínio público não caracteriza a transferência instantânea de domínio. A regularização fundiária é necessária para que o órgão gestor seja investido de poderes plenos para proceder a gestão das unidades de conservação, tornando possível que estas possam cumprir com os objetivos estabelecidos junto aos seus atos de criação, bem como, com aqueles definidos a partir de seus planos de manejo, tornando efetiva a sua consolidação. Para tanto, é necessário que se proceda a identificação da situação fundiária e, assim que possível, a transferência de domínio ou da posse de todos os imóveis contidos no seu interior para o poder público.

A maior parte das áreas afetadas pelas unidades de conservação destinadas à posse e domínio público no Brasil não foi devidamente incorporada ao patrimônio público através das ações de desapropriação. O passivo de terras pendentes de regularização resulta, em grande parte, da forma desorganizada como o problema foi historicamente conduzido, pois não foram definidas e implantadas as ações capazes de dotar os órgãos públicos competentes, de condições financeiras e operacionais necessárias para a execução das ações de regularização fundiária.

De acordo com dados publicados no sítio institucional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente responsável pela administração das unidades de conservação federais, seriam

²¹ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.

²²São exemplos o Projeto de Lei nº 6.024/ 2019 e o Projeto de Lei nº 6.589/2019, que propõem mudança para a categoria Área de Proteção Ambiental, respectivamente em relação ao Parque Nacional da Serra do Divisor e o Parque Nacional da Lagoa do Peixe. Consultar: BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.024/ 2019. Altera os limites da Reserva Extrativista Chico Mendes, [...] e modifica a categoria do Parque Nacional da Serra do Divisor. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2229754>. Acesso em: 19 jul. 2020 e BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 6589, de 2019. Transforma o Parque Nacional da Lagoa do Peixe, criado pelo Decreto no 93.546, de 6 de novembro de 1986, em Área de Proteção Ambiental da Lagoa do Peixe. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140347>. Acesso em 19 jul. 2020.

cerca de 70 milhões de hectares de áreas protegidas destinadas ao domínio público²³, o que torna a questão de grande relevância social, a considerar que todos os imóveis privados existentes dentro destes limites devem ser desapropriados e incorporados ao patrimônio público.

1.3 Situação fundiária das UCs federais

Atualmente, existem no Brasil 334 unidades de conservação federais, abrangendo pouco mais de 171 milhões de hectares.²⁴ Destes, cerca de 101 milhões de hectares constituem as 64 UCs federais em cujas categorias (APA, ARIE, REVIS E MONA) as terras podem permanecer sob domínio privado, se o forem. Caso o plano de manejo das UCs pertencentes a essas categorias resulte na imposição de restrições severas ao uso da terra, e, não havendo concordância dos proprietários, haverá a necessidade de que esses imóveis também sejam desapropriados. Nas 270 unidades de conservação restantes (ESEC, FLONA, PARNA, RDS, REBIO e RESEX), abrangendo cerca de 69,7 milhões de hectares, o domínio das terras deve ser público (ver detalhes na tabela 1).

²³BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Dados Geoestatísticos das Unidades de Conservação Federais - Unidades de Conservação por Bioma*. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/UC_bio_ma_julho_2019.pdf. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁴BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Dados Geoestatísticos das Unidades de Conservação Federais - Unidades de Conservação por Bioma*. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/UC_bio_ma_julho_2019.pdf. Acesso em: 14 jan. 2020.

Tabela 1 - Categorias de unidades de conservação segundo o domínio.

Unidades de conservação de domínio público	Área (mil ha)	Número de UC
Estação Ecológica	7.209.341,42	30
Floresta Nacional	17.827.439,08	67
Parque Nacional	26.864.003,74	74
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	102.619,45	2
Reserva Biológica	4.267.866,28	31
Reserva Extrativista	13.513.303,61	66
Sub-total	69.784.573,58	270
Unidades de conservação de que admitem domínio privado	Área (mil ha)	Número de UC
Monumento Natural	11.540.275,86	5
Reserva de Vida Silvestre	298.436,07	9
Área de Proteção Ambiental	89.766.818,07	37
Área de Relevante Interesse ecológico	34.088,40	13
Sub-total	101.639.618,40	64
TOTAL	171.424.191,99	334

Fonte: BRASIL, 2020²⁵. Organizado pela autora.

A situação fundiária desses espaços é bastante complexa, uma vez que pode ser composta por áreas pertencentes à União (SPU, Incra, Ibama, ICMBio), Estados, ou terras de domínio privado. Os dados existentes até o presente momento não permitem definir com precisão a real situação fundiária de todas as unidades de conservação federais, pois não há uma base de dados organizada pelos órgãos que antecederam ao ICMBio nem dos órgãos fundiários estaduais.

A maioria das unidades de conservação destinadas à posse e domínio público no Brasil não foi ainda incorporada ao patrimônio público através da desapropriação e indenização das propriedades particulares consideradas legítimas. Dentre a área abrangida pelas unidades federais, cujo domínio deve ser obrigatoriamente público, as quais somam pouco mais de 69 milhões de hectares, estima-se que 5,4 milhões de hectares são presumivelmente de domínio privado.²⁶

²⁵BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Dados Geoestatísticos das Unidades de Conservação Federais - Unidades de Conservação por Bioma*. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/UC_bio_ma_julho_2019.pdf. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁶CHEADE, Mariana Fava. *A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos, subsídios para conhecer o processo*. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2015.

Segundo dados publicados em 2015, nas unidades de conservação que pressupõem domínio público, 50% do território é constituído de áreas federais (ou de domínio da União ou do Incra), 9% são áreas estaduais, 8% são terras presumivelmente privadas, e apenas 1% são terras adquiridas pelo ICMBio e órgãos que o antecederam, por meio de desapropriações ou doações. Cerca de 30% das áreas ainda possui domínio desconhecido, sendo consideradas como terras supostamente devolutas (Ver detalhes na tabela 2).

Tabela 2 - Situação fundiária das unidades de conservação federais destinadas ao domínio público.

Situação de domínio	Área (milhões de ha)	% das UC de domínio público
Área federal com CDRU efetivada para o ICMBio	10,6	16%
Área estadual com CDRU efetivada para o ICMBio	1,8	3%
Imóveis privados adquiridos	0,5	1%
Terras públicas federais em tramitação de CDRU	4,4	7%
Imóveis privados com processo de desapropriação	1,4	2%
Sobreposição com Terras Indígenas	5,7	9%
Bens da União (terrenos marginais, de marinha e acrescidos)	0,6	1%
Glebas públicas federais não cedidas	11,0	17%
Terras públicas estaduais	4,2	6%
Estimativa de Terras Privadas	5,4	8%
Estimativa de terras supostamente devolutas	20,1	30%
Subtotal	65,7	100%

Fonte: Adaptado de CHEADE, 2015.²⁷

A consolidação territorial das unidades de conservação compreende, além da desapropriação dos imóveis privados, a indenização das posses, os trabalhos de demarcação e sinalização dos seus limites, sendo condição basilar para a efetiva implementação das áreas protegidas, sem a qual, o poder público não está imbuído de poderes para promover a administração destas áreas.

²⁷CHEADE, Mariana Fava. *A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos, subsídios para conhecer o processo*. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2015.

O processo de criação de áreas protegidas no Brasil até a promulgação da Lei nº 9.985/2000 se caracterizava como um processo arbitrário, no qual não havia envolvimento e participação da sociedade, se configurando, por isso, um processo bastante conflituoso.²⁸ Leuzinger aponta que a criação de unidades de conservação no Brasil sempre foi feita de forma autoritária, sem consulta aos grupos interessados ou afetados, de forma que, a falta de participação destes neste processo, bem como a falta de conscientização acerca da importância destas áreas protegidas, passou a gerar hostilidade por parte das comunidades locais em relação a estes espaços.²⁹

Segundo Rocha et al., a dificuldade encontrada para a regularização fundiária de unidades de conservação não resulta apenas de questões ligadas a ineficiência dos órgãos gestores ou à falta de vontade política de seus dirigentes, mas também ao contexto histórico de ocupação das terras no Brasil, marcado pela total desordem fundiária.³⁰ Uma das grandes dificuldades para se promover a regularização fundiária se deve a problemas relacionados a precariedade dos registros imobiliários das propriedades rurais.

Ante os conhecidos problemas fundiários existentes no Brasil, para a regularização fundiária em unidades de conservação, existe a necessidade de conjugação de esforços de vários entes em diferentes instâncias administrativas, tais como cartórios de registros de imóveis, órgãos de terras estaduais, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), de modo a se fazer o *discrímen* de terras públicas e apurar o direito dos ocupantes e pretensos proprietários.

Além disso, a falta de recursos a serem destinados para a instituição destes espaços contribuiu para um déficit de regularização fundiária na maior parte das unidades de conservação existentes. Historicamente o poder público não dispunha de recursos orçamentários suficientes para as ações de desapropriação, não havendo uma preocupação com o impacto orçamentário da criação de unidades de conservação.³¹

²⁸SOUZA, Mara Freire Rodrigues de. *Política pública para unidades de conservação no Brasil: diagnóstico e propostas para uma revisão*. 2012. 433 p. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

²⁹LEUZINGER, Marcia Dieguez. A presença de populações tradicionais em unidades de conservação. In: LIMA, André (org). *O direito para o Brasil socioambiental*. Instituto Socioambiental. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 301-318.

³⁰ROCHA, Leonardo G. M. da; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31639>. Acesso em: 06 jan. 2020.

³¹Existe proposta de condicionar a criação de UCs à existência de dotação orçamentária. O PL 2000/19 prevê inclusão do art. 22-C ao SNUC com a seguinte redação “A criação de uma unidade de conservação de domínio público, quando incluir propriedades privadas, está condicionada à disponibilidade de dotação orçamentária necessária para a completa e efetiva indenização aos proprietários afetados”.

Os estudos preliminares sobre a situação fundiária que subsidiam os processos de criação geralmente são superficiais, de modo que não permitem chegar a um panorama confiável dos custos para as ações de regularização necessárias. Atualmente, os recursos disponíveis para pagamento das indenizações nos processos de desapropriação são provenientes de duas principais fontes, do orçamento público e, principalmente, da compensação ambiental devida no licenciamento ambiental, possibilitada com a edição do SNUC. Registra-se ainda a insuficiente estrutura institucional ante a ampliação da demanda relacionada aos processos administrativos e judiciais de desapropriação na esfera federal, na medida em que novas unidades de conservação foram sendo criadas, impactando o passivo fundiário.³²

Em decorrência da escassez de recursos financeiros provenientes do orçamento para custear estas desapropriações, viabilizou-se também um mecanismo não financeiro para a aquisição de imóveis privados no interior de unidades de conservação de domínio público, a compensação de reserva legal, prevista no art. 66, III, § 5º, III da Lei nº 12.651/12, o atual Código Florestal³³. Pela norma, um proprietário com déficit de reserva legal poderá adquirir porção excedente em outro imóvel rural, localizado em unidade de conservação pendente de regularização fundiária, doando-a posteriormente ao poder público, atingindo assim o percentual requerido pela legislação.

A legislação florestal possibilitou não só a regularização ambiental de imóveis rurais, mas também, a consolidação territorial das unidades de conservação destinadas ao domínio público que ainda não foram devidamente incorporadas ao patrimônio público.

Passa-se, em seguida, a descrever, com maior detalhamento, os instrumentos adotados para a regularização fundiária em unidades de conservação de que dispõem atualmente os órgãos gestores.

1.4 Instrumentos adotados na promoção da regularização fundiária

A regularização fundiária, condição prévia para que o poder público possa administrar plenamente as unidades de conservação, abrange a identificação e transferência

³²CHEADE, Mariana Fava. *A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos, subsídios para conhecer o processo*. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2015.

³³BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; [...]; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

do domínio e da posse de imóveis afetados pelo perímetro decretado de cada unidade de conservação ao órgão gestor. Na legislação são encontrados diversos instrumentos de que pode dispor o poder público para promover a regularização fundiária desses espaços protegidos. Os principais instrumentos são apresentados a seguir.

1.4.1 Desapropriação de imóveis e indenização de benfeitorias

A desapropriação pode ser conceituada como um procedimento através do qual o poder público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade, adquirindo-a mediante indenização, sempre fundado em um interesse público.³⁴

A desapropriação de imóveis em unidades de conservação é regulada pelo Decreto-Lei nº 3.365/1951³⁵ e constitui mecanismo oneroso de regularização fundiária. Também compõe o conjunto de normas a serem observadas no procedimento de desapropriação a Lei nº 9.985/2000³⁶, a Lei nº 6.015/73³⁷, que dispõe sobre os registros públicos e a Lei nº 8.629/1993³⁸, que trata da reforma agrária, esta última, quanto às disposições sobre apuração do valor de imóvel para fins de indenização. Quanto às unidades de conservação federais, no âmbito institucional interno, a desapropriação de imóveis encontra-se regulamentada pela Instrução Normativa ICMBio nº 04/2020.³⁹

A desapropriação direta, na via administrativa, é realizada pelo expropriante em face do expropriado, mediante acordo sobre o valor da indenização que se resolve com a lavratura de escritura, contendo os termos da desapropriação. Não sendo possível o acordo, o processo deverá seguir pela via judicial, consoante art. 14 a 30 do Decreto nº 3.365/41.⁴⁰

³⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

³⁵BRASIL. *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. Acesso em: 07 jul. 2020.

³⁶BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

³⁷BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

³⁸BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

³⁹BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 04 de 02 de abril de 2020. Regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 abr. 2020, Seção 1, p. 74.

⁴⁰BRASIL. *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. Acesso em: 07 jul. 2020.

A ação de desapropriação judicial não é o instrumento primário de atuação para desapropriação adotado pela Administração, existe um conjunto de procedimentos internos para que esta atue preferencialmente na regularização fundiária em âmbito administrativo de forma amigável. No caso de necessidade de propositura de ação direta de desapropriação, estes procedimentos administrativos prévios são capazes, inclusive, de munir o órgão gestor com elementos técnicos para que o instrumento da ação judicial possa ser bem-sucedido.

O inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição da República, preceitua de forma expressa que a desapropriação por utilidade ou necessidade pública deve efetivar-se mediante prévia indenização ao pagamento do expropriado, ou seja, a indenização deverá se consumir antes da transferência do bem expropriado ao patrimônio público. A indenização deverá ainda ser justa e em dinheiro.⁴¹

A desapropriação administrativa segue um fluxo operacional de várias ações encadeadas para que seja possível a justa indenização dos proprietários. Devido a diversos fatores que inviabilizam o seguimento da desapropriação pelas vias administrativas, sobrevém a necessidade de se promover o ajuizamento das ações. Seja por questões de irregularidades nos registros dos imóveis ou indícios de fraudes, conflitos entre proprietários, ou mesmo discordância quanto ao valor da indenização, tornando necessário o ajuizamento da ação a fim de garantir segurança ao procedimento, evitando-se, inclusive, que a Administração venha a pagar por propriedades inidôneas.

Quanto às ações de desapropriação judiciais, têm-se as ações de desapropriação direta e indireta. No caso da desapropriação direta, ou seja, quando ajuizada pelo poder público, como já mencionado, as ações contam com um conjunto probatório técnico e jurídico das análises feitas no âmbito administrativo⁴², o que pode favorecer o sucesso das ações judiciais propostas.

Na ação judicial de desapropriação cabe apenas defesa quanto ao valor do bem requerido pelo expropriante, não se discute o mérito da declaração, onde, uma vez proferida a sentença judicial, esta servirá de título hábil para o registro junto ao cartório competente. Contudo, uma vez depositado o valor integral do imóvel previamente no início da ação

⁴¹BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁴²CHEADE, Mariana Fava. *A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos, subsídios para conhecer o processo*. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2015.

judicial, cabe medida de imissão provisória na posse antes do julgamento da ação, desde que alegada urgência pelo ente expropriante.⁴³

A criação de uma unidade de conservação destinada ao domínio público sem que haja a desapropriação, quando se verifique que o exercício do direito de propriedade restou inviável, enseja uma pretensão ressarcitória, que é materializada no exercício da ação de desapropriação indireta, quando o proprietário aciona o Estado em juízo, para que este promova a indenização pela desapropriação do imóvel.⁴⁴

A desapropriação indireta é movida pelo particular que teve seu bem apossado pelo poder público e tem sido amplamente utilizada pelos proprietários que possuem imóveis inseridos em unidades de conservação. Considerando que, apesar de o proprietário não perder a propriedade do bem com a criação da unidade de conservação, passa a sofrer limitações que prejudicam o uso do imóvel.⁴⁵

Ao contrário da desapropriação direta, em que o pagamento é prévio, por força do conteúdo do inciso XXIV do art. 5º da CF/88, na desapropriação indireta a indenização se dá através de linhas de precatório, conforme prescrição contida no art. 100, caput, da CF, regra específica sobre pagamentos devidos pela Fazenda Pública em processos judiciais.⁴⁶

A desapropriação indireta é aquela que ocorre quando há o irregular apossamento do imóvel particular pelo poder público, sem obediência às formalidades esperadas para o processo expropriatório. A simples declaração de utilidade pública não teria o condão de transferir a propriedade ao Estado, podendo o proprietário mesmo após a edição do ato, usar, gozar e dispor do bem até a efetiva desapropriação.⁴⁷

Nesse sentido, cita-se a jurisprudência firmada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual, para que seja caracterizada a desapropriação indireta há que se demonstrar o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade, sendo necessário que se verifique, de forma cumulativa, além da afetação do bem e de seu apossamento pelo Estado,

⁴³SÃO PAULO. Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. *Regularização fundiária em unidades de conservação: As experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: IMESP, 2009.

⁴⁴BRASIL. Ministério Público Federal. *Regularização Fundiária em unidades de conservação*. 4 Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: MPF, 2014. Disponível em <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁵SÃO PAULO. Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. *Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: IMESP, 2009.

⁴⁶SÃO PAULO. Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. *Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: IMESP, 2009.

⁴⁷MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

sem prévia observância do devido processo de desapropriação, também a irreversibilidade da situação fática resultante do indevido apossamento e da afetação. Não bastando, para tanto, a mera edição do ato de criação da unidade de conservação ou simples limitação administrativa decorrente do uso da propriedade em conformidade com a sua função socioambiental.⁴⁸

Porém, para Di Pietro, se a Administração impõe restrições, como a servidão ou o tombamento, de modo que se esvazie inteiramente o direito de propriedade, impedindo o exercício dos poderes inerentes ao domínio, ainda que não haja apossamento, caracterizada estaria a desapropriação indireta.⁴⁹

Nos casos de imóveis privados abrangidos pelas unidades destinadas ao domínio público, a legislação já pressupõe a incompatibilidade do uso dado ao imóvel pelo particular com os objetivos de preservação, motivo que leva os proprietários a buscarem a via judicial para obter a indenização ante a morosidade do poder público em promover as desapropriações necessárias.

As indenizações necessárias aos processos desapropriatórios empreendidos em unidades de conservação federais, realizadas preferencialmente de forma amigável, são custeadas em grande parte por recursos de compensação ambiental e em menor representatividade com recursos do orçamento do órgão gestor.⁵⁰

⁴⁸BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 628.588 – SP*. Ementa: Administrativo – Criação do Parque Estadual Xixová-Japuí – Decreto Estadual 37.536/93 – desapropriação indireta – requisitos – não-configuração. 1. Na seara do Direito Constitucional não há mais lugar para falar-se em direito absoluto, já que, segundo o princípio da razoabilidade, os direitos previstos na Carta Magna encontram seu fundamento e limite no próprio texto constitucional. 2. Antes da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente. 3. Para se falar em desapropriação indireta impõe-se que sejam preenchidos os seguintes requisitos: que o bem tenha sido incorporado ao patrimônio do Poder Público e que a situação fática seja irreversível. 4. Caso dos autos, em que não restou constatado que as apontadas restrições estatais implicaram no esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade da recorrente, tampouco que o Poder Público revelou qualquer intenção de incorporar ao seu patrimônio o imóvel de propriedade da embargante. 5. Eventual limitação administrativa mais extensa do que as já existentes quando da edição do Dec. Estadual 37.536/93 deve ser comprovada pela autora por meio de ação própria. 6. Embargos de divergência não providos. Primeira Seção. Embargante: Engeterpa - Engenharia Terraplenagem e Pavimentação Ltda. Embargado: Estado De São Paulo. Relator: Ministra Eliana Calmon. Julgado em: 10 dez. 2008. Publicado no DJE em: 09 fev. 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200501745287&dt_publicacao=09/02/2009. Acesso em: 17 jul. 2020

⁴⁹DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁵⁰CHEADE, Mariana Fava. *A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos, subsídios para conhecer o processo*. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2015.

A compensação ambiental foi instituída pela Lei nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 2002⁵¹, se configura como um mecanismo de compensação financeira, a ser exigido dos empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, sujeitos ao licenciamento ambiental. Segundo previsão contida no artigo 31, § 4º, do Decreto nº 4.340/2002, até 0,5% do valor do empreendimento⁵² deverá ser destinado para assegurar a criação e a manutenção das unidades de conservação do grupo integral, prioritariamente, e das de uso sustentável, quando atingidas diretamente pelo empreendimento. Tais recursos devem ser aplicados prioritariamente na regularização fundiária das unidades de conservação, e complementarmente a outras ações, de acordo com as normas legais.

A execução da compensação ambiental federal tem enfrentado sérios empecilhos, começando pela polêmica quanto à definição sobre se o recurso tem natureza pública, privada ou *sui generis*. O órgão gestor, para facilitar a execução, alocava os recursos em banco público. Porém, houve entendimento contrário do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdãos nº 1853/2013-Plenário⁵³ e nº 1004/2016-Plenário⁵⁴, no contexto do processo nº TC 014.293/2012-9.

⁵¹BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁵²A redação da Lei nº 9.985/2000, § 1º, art. 36, estabelece que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para a compensação ambiental não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento. Porém, na ADI 3378, julgada em 2008, o STF se posicionou pela inconstitucionalidade desse texto. A Corte entendeu que o valor da compensação deve “ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa”. Em 2008, foi publicado o Decreto nº 6.848, que acrescentou o art. 31-A no Decreto no 4.340/2002 definindo critérios para o estabelecimento do valor de compensação ambiental, que passaram a ser limitados a 0,5% do somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento.

⁵³Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1853/2013. Processo 014.293/2012-9. Solicitação do congresso nacional. Auditoria operacional para avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental, criada pela lei 9.985/2000. Determinações e recomendações ao MMA, ao IBAMA e ao ICMBIO. Comunicação à comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle do senado federal. Arquivamento. Plenário. Relator Weder de Oliveira. Brasília, 17 jul. 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1853%20ANOACORDAO:2013%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁵⁴Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1004/2016. Processo 014.293/2012-9. Solicitação do congresso nacional. Pedido de Reexame. Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Auditoria Operacional. Lei 9.985/2000. Recursos Da Compensação Ambiental. Fiscalização e Aplicação, sob a ótica da eficiência e eficácia, dos programas governamentais. Ilegalidades gravíssimas comprometedoras da eficácia do sistema e da aplicação dos recursos advindos da compensação ambiental. Absoluta incompatibilidade vertical da Instrução Normativa 20/2011 do Instituto Chico Mendes. Ilegalidade da gestão indireta de recursos, obtidos dos empreendedores privados, destinados à compensação ambiental. Literal violação da Lei 9.985/2000 e da pacífica jurisprudência do TCU. Determinações. Remessa ao Ministério Público Federal. Interessados: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio; Ministério do Meio Ambiente. Plenário. Relator Raimundo Carreiro. Brasília, 27 de abr. de 2016.

Dessa forma, foi determinado pelo Tribunal que o órgão gestor deixasse de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação estabelecida no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal em nome do empreendimento, bem como, com relação ao saldo existente nas contas escriturais de compensação ambiental na Caixa Econômica Federal, que fossem incorporados à Conta Única e ao orçamento fiscal da União.

Em 2017, com a publicação da Medida Provisória nº 809⁵⁵, convertida na Lei nº 13.668/2018, o ICMBio foi autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental. Também permitiu que a administradora do fundo apoie as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo poder público que estejam inseridos na UCs destinatária dos recursos. Finalmente, a norma autorizou o poder público a contratar pessoal por tempo determinado para apoiar a regularização fundiária das UCs federais.

Os recursos de compensação ambiental são destinados estritamente às unidades de conservação eleitas como beneficiárias aplicando-se critérios estabelecidos pelo órgão licenciador em conjunto com o órgão gestor a partir das características dos empreendimentos licenciados. Historicamente, unidades de conservação de uso sustentável, embora apresentassem demandas de regularização fundiária, foram preteridas em relação à destinação de recursos. Isso porque a lei restringia a destinação de recursos de compensação ambiental para as unidades de proteção integral, salvo no caso daquelas que fossem diretamente afetadas pelo empreendimento licenciado. Ora, se a aplicação dos recursos de compensação sempre foi priorizada para as ações de regularização fundiária e demarcação das terras, em conformidade com a previsão no inciso I, art. 33 do Decreto regulamentador nº 4.340/2002, não havia porque limitar a destinação de recursos para as categorias de proteção integral, haja vista existirem unidades com demandas de regularização fundiária entre aquelas de uso sustentável.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1004%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁵⁵BRASIL. *Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017*. Altera a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

Destaca-se, nesse sentido, que, com o advento da Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018⁵⁶, foi acrescentado o parágrafo 4º ao artigo 36 do SNUC, que possibilitou a aplicação de recursos oriundos da compensação ambiental em unidades de conservação de uso sustentável mesmo que estas não sejam diretamente afetadas por determinado empreendimento.

Dados publicados na página oficial da instituição informam que, entre 2009 e 2017 foram investidos R\$ 140 milhões para desapropriação de imóveis, o que correspondeu à regularização de 122 mil hectares de imóveis em várias unidades de conservação.⁵⁷ Os números são relativamente baixos considerando a demanda. Outras questões relacionadas ao processo de desapropriação serão abordadas ao longo do trabalho.

1.4.2 Doação por compensação de reserva legal

A ideia da manutenção de uma reserva legal nas propriedades foi concebida inicialmente pelo código florestal de 1934, Lei nº 23.793, publicado em 23 de janeiro de 1934, a qual, precipuamente, visava a garantia do acesso aos recursos naturais e a manutenção destes recursos para o processo produtivo. Esse código exigia a obrigação ao proprietário de reservar 25% da área da propriedade rural, em conformidade com o artigo 23, determinando a vedação do abate de mais de três quartas partes da vegetação existente.⁵⁸

O segundo Código Florestal, Lei nº 4.771 de 15/09/1965⁵⁹, apresentou os conceitos de área de preservação permanente e de reserva legal, e, ainda que com inúmeras alterações, vigorou até o ano de 2012, quando foi substituído pela Lei nº 12.651/12, o novo código florestal. De acordo com a definição dada pelo inciso III do artigo 3 da Lei nº 12.651/12, reserva legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos

⁵⁶BRASIL. *Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018*. Altera as Leis nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁵⁷BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Conquistas na regularização fundiária*. Brasília: ICMBio, 2017. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9122-conquistas-na-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 15 fev. 2020.

⁵⁸BRASIL. *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. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁵⁹BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.⁶⁰

Pela Lei Federal nº 12.651/12, todo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, sendo pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, está obrigado a manter no imóvel rural, área com vegetação nativa a título de reserva legal, observando-se os percentuais mínimos em relação à área do imóvel, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as áreas de preservação permanente.

A compensação de reserva legal foi instituída pela Medida Provisória nº 1.605, de 19 de novembro de 1998, que alterou o art. 16 e art. 44 do código florestal vigente à época (Lei nº 4.771/1965), e foi substituída pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2 de agosto de 2001, que incorporou as alterações definitivamente na lei, possibilitando a compensação em unidades de conservação.⁶¹ Atualmente, o instrumento encontra-se previsto pelo art. 66 do novo código florestal (Lei nº 12.651/2012) sendo destinado aos imóveis rurais que possuem área de reserva legal com uso consolidado até o ano de 2008.

O instrumento da compensação destina-se a imóveis rurais que não possuem terras disponíveis para serem mantidas como reserva, pelo seu comprometimento com a atividade produtiva desenvolvida no imóvel, decorrente de inviabilidade técnica ou econômica de recuperação, e viabiliza a regularização ambiental nesses casos. O código florestal admite que a compensação ocorra de diversas formas: pela aquisição de cotas de reserva ambiental, arrendamento de área sob regime de servidão ambiental, ou através de doação ao órgão ambiental de área localizada em unidade de conservação pendente de regularização fundiária.

A doação de imóveis em unidades de conservação visando à compensação de reserva legal perfaz importante instrumento para a solução dos problemas fundiários, principalmente em unidades de conservação que sofrem com a escassez de recursos para custear as indenizações, permitindo que a regularização seja feita mediante o uso de recursos privados. Ao tornar possível a compensação em unidades de conservação, o legislador partiu

⁶⁰BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; [...]; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁶¹RIBEIRO, Rodrigo Medeiros. Consolidação das unidades de conservação mediante a compensação de reserva legal: uma revisão de literatura. *Agrarian Academy*, Centro Científico Conhecer, Goiânia, v.4, n.7, p. 496-508, 2017. Disponível em: <http://www.conhecer.org.br/Agrarian%20Academy/2017a/Consolidacao%20das%20unidades.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

do princípio de que seria mais vantajoso garantir a efetiva conservação nas áreas protegidas ante o descumprimento dos índices estabelecidos pelo Código Florestal nas propriedades privadas.⁶²

Neste sentido, destaca-se que o Código Florestal não fez restrição em relação à categoria da unidade de conservação a ser objeto de doação, desde que os imóveis com déficit de reserva legal e o imóvel a ser doado estejam localizados no mesmo bioma, e que a área seja pendente de regularização fundiária.⁶³ Desta forma, imóveis privados localizados em unidades de conservação de uso sustentável, quando destinadas ao domínio público (FLONAS, RESEX e RDS), podem ser utilizados para finalidade de compensação, ainda que a área seja destinada à exploração sustentável.

A doação ao poder público da área localizada no interior da unidade de conservação a ser objeto de compensação exige certos cuidados. Antes da área ser transmitida ao órgão gestor, devem ser estudados todos os aspectos que envolvam o imóvel a ser doado, como regularidade registral e limites. Dessa forma, a norma exige que sejam atendidos os mesmos requisitos exigidos no processo de desapropriação regular, sendo necessária a prova inequívoca da legitimidade do título de propriedade ostentado⁶⁴. Como o instrumento se consuma com a transferência da titularidade por meio da doação do imóvel, conforme previsão no art. 66, § 5º, inciso III do código, demandará existência de título de propriedade, não sendo aplicável aos imóveis qualificados como mera posse, ainda que a lei admita determinados tipos de compensação de reserva legal em área de posse.

No âmbito federal, os procedimentos internos adotados para compensação de reserva legal em unidades de conservação federais estão definidos na Instrução Normativa ICMBio nº 05/2016⁶⁵. O Relatório de Gestão 2018 do ICMBio trazia a informação de que o órgão estaria atuando com o mecanismo de compensação de reserva legal em 40 UCs,

⁶²SÃO PAULO. Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. *Regularização fundiária em unidades de conservação: As experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: IMESP, 2009.

⁶³ A redação do parágrafo 2º do artigo 48 e parágrafo 6º do artigo 66 da Lei nº 12.651/2012, foi objeto de ADI 4901. Ambas previam possibilidade de compensação, desde que as áreas estivessem localizadas no mesmo Bioma. O STF entendeu por dar interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica, porém, reconheceu a constitucionalidade do art. 66, § 6º, do Código Florestal.

⁶⁴SÃO PAULO. Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. *Regularização fundiária em unidades de conservação: As experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: IMESP, 2009.

⁶⁵BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 05 de 19 de maio de 2016. Estabelece os procedimentos para a Compensação de Reserva Legal, em imóveis localizados no interior de Unidades de Conservação Federais de domínio público, visando à regularização da sua situação fundiária, conforme Processo Administrativo nº 02070.000195/2014-01. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 maio. 2016, Seção 1, p. 69-70.

atingindo o total de 300 imóveis habilitados, o que corresponderia a aproximadamente 658.000 hectares. Destes, cerca de 117.000 hectares teriam sido habilitados apenas em 2018, o que corresponderia a um incremento de 18% em um ano. No que tange à doação desses imóveis habilitados, em 2018 foram recebidos 28.151 hectares, acumulando um total histórico de 61.000 hectares de imóveis recebidos em doação pelo dispositivo da compensação de reserva legal, um incremento de 45% em apenas um ano.⁶⁶

No tópico a seguir serão apresentados de forma resumida outros instrumentos que podem ser utilizados pela Administração para fins de promoção da regularização fundiária em unidades de conservação e incorporação de imóveis privados ao patrimônio público.

1.4.3 Instrumentos complementares para a promoção da regularização fundiária

Existem outros instrumentos complementares que podem ser utilizados de forma subsidiária para a promoção da regularização fundiária de unidades de conservação, os quais são descritos resumidamente neste tópico.

A Compensação florestal da Mata Atlântica está prevista na Lei Federal nº 11.428 de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e que trouxe a previsão da possibilidade desse tipo de compensação, em seu art. 17, nos casos de corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração deste Bioma, permitindo a doação de áreas privadas localizadas dentro dos limites das unidades de conservação.⁶⁷

Existe ainda a possibilidade de que a aquisição de imóveis para fins de regularização fundiária seja financiada pela compensação espeleológica. Este instrumento perfaz uma forma de compensação financeira e está previsto no art. 4º, § 3º do Decreto nº 99.556, de 1º outubro de 1990.⁶⁸ Internamente, no âmbito federal, é regulamentada pela Instrução Normativa ICMBio nº 1 de 2017, que estabelece procedimentos para definição de

⁶⁶ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Relatório de Gestão 2018*. Brasília: ICMBio, 2019. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/acessoinformacao/relatorios-de-gestao.html>. Acesso em: 15 fev. 2020.

⁶⁷BRASIL. *Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁶⁸BRASIL. *Decreto no 99.556, de 1º de outubro de 1990*. Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99556.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

outras formas de compensação ao impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto.⁶⁹

Outro instrumento previsto pelo legislador para a promoção da regularização fundiária é a conversão de multas ambientais. O Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2017, cria o Programa de Conversão de Multas Ambientais emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), permitindo ainda a aplicação dos recursos na regularização fundiária das unidades de conservação federais, conforme prevê o art. 140, VII do Decreto nº 6.514/2008⁷⁰. Esse decreto representa um avanço na regulamentação do § 4º do art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais).⁷¹

No que se refere às unidades de conservação federais, a regularização de imóveis possibilitada pelos mecanismos de compensação espeleológica, conversão de multas ambientais e ainda os Termos de Ajuste de Conduta firmados com o Ministério Público já totalizou cerca de 13 mil hectares, sendo investidos pelos doadores cerca de R\$ 1,6 milhões.⁷²

A dação em pagamento também pode ser citada como instrumento potencial para viabilizar a regularização fundiária. É um procedimento que possibilita ao interessado oferecer bem imóvel, como forma de pagamento, para extinção de débitos tributários inscritos em dívida ativa da União. Encontra previsão no art. 4º da Lei nº 13.259, de 2016⁷³, e o inciso XI do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.⁷⁴

⁶⁹BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. CECAV - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas. *Orientações sobre compensação espeleológica*. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/orientacoes-e-procedimentos/compensacao-espeleologica.html> Acesso em: 15 fev. 2020.

⁷⁰BRASIL. *Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008*. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁷¹BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁷²BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Conquistas na regularização fundiária*. Brasília: ICMBio, 2017. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9122-conquistas-na-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 15 fev. 2020.

⁷³BRASIL. *Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016*. Altera as Leis nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, [...]; e regulamenta o inciso XI do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13259.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁷⁴BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

Atualmente a dação em pagamento está regulamentada pela Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) nº 32/2018. O imóvel oferecido em dação deve ser de propriedade do contribuinte devedor, estar livre de ônus e abranger a totalidade do débito que se pretende liquidar. A norma exige manifestação de interesse no bem imóvel, expedida pelo dirigente máximo da entidade integrante da Administração Federal indireta, quando haja interesse no bem imóvel, acompanhada de declaração de disponibilidade orçamentária e financeira do valor relativo ao bem imóvel oferecido em dação em pagamento. A norma também exige manifestação prévia da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) sobre possibilidade de incorporação do imóvel ao patrimônio da União e posterior transferência à entidade integrante da Administração Federal indireta.⁷⁵

Trata-se de instituto recentemente regulamentado e não existem dados de ações de regularização em unidades de conservação federais que se utilizaram do mesmo. Todavia, se configura em mais uma oportunidade de se promover a consolidação das UCs.

Os instrumentos apresentados neste tópico são utilizados em caráter complementar e somente quando possível a concretização da desapropriação pela via administrativa.

1.5 O problema da insuficiente regulamentação e falta de uniformização dos atos de criação

O artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, é a base constitucional para que o Poder Público crie unidades de conservação. A criação e definição dos limites das unidades de conservação ocasiona uma limitação legal ao exercício de direitos individuais em benefício da coletividade, com suporte no Poder de Polícia de que dispõe a Administração Pública.⁷⁶

A grande maioria dos atos de criação de unidades de conservação destinadas ao domínio público possui um dispositivo declarando de utilidade pública, para fins de desapropriação, as terras e as benfeitorias privadas incidentes nos limites descritos. A

⁷⁵BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 32, de 08 de fevereiro de 2018. Regulamenta o procedimento de dação em pagamento de bens imóveis para extinção de débitos, de natureza tributária, inscritos em dívida ativa da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 fev. 2018, seção 1, p. 38.

⁷⁶ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.

declaração de utilidade pública ampara-se no art. 5º, alínea “k”, e 6º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que prevê:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

[...]

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

Nota-se, contudo, uma falta de uniformização nos atos de criação das unidades de conservação no que tange a declaração que vem a legitimar as ações de desapropriação nas quais estas sejam necessárias. Algumas unidades de conservação possuem como fundamento para as ações de desapropriação a declaração de interesse social, na forma prevista na Lei nº 4.132/1962.⁷⁷

Em geral, a fundamentação da desapropriação na Lei nº 4.132/1962 vem sendo aplicada aos casos de reservas extrativistas, com base no Decreto nº 98.897/1990, que dispõe que as unidades pertencentes a esta categoria serão criadas em espaços considerados de interesse ecológico e social, bem como que a exploração sustentável e a conservação dos recursos naturais será regulada por contrato de concessão de direito real de uso. No entanto, esta não é uma regra, havendo reservas extrativistas cujos imóveis em seus limites foram declarados de utilidade pública a fim de possibilitar os atos desapropriatórios.

A vinculação do ato de criação da unidade de conservação à Lei nº 4.132/1962, como fundamentação para as ações de desapropriação, se mostra inconveniente devido ao curto prazo para que sejam estas efetivadas.

O prazo de caducidade previsto no art. 19 do Decreto-lei nº 3.365/41 é de 5 anos contados da data de expedição do respectivo decreto, não sendo, todavia, fatal, pois poderá o bem ser objeto de nova declaração, desde que decorrido um ano. No caso da Lei nº 4.132/1962, o prazo de caducidade se reduz a dois anos, a partir da decretação da medida, porém, nesse caso, a caducidade refere-se não apenas à efetivação da desapropriação, mas também às providências para o aproveitamento do bem expropriado.⁷⁸

A caducidade da declaração de utilidade pública é a perda de validade desta pelo decurso do tempo sem que a administração promova os atos concretos destinados a efetivá-

⁷⁷BRASIL. *Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14132.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁷⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

la. Por ser prazo extintivo, não se consuma se a Administração, até o último dia dos cinco anos, ou dois, a depender do caso, propuser a ação de desapropriação, promovendo a citação do interessado nos termos do art. 240 do CPC de 2015.⁷⁹

Não há entre as hipóteses de interesse social uma que se ajuste a regularização da ocupação e promoção do acesso à terra para populações tradicionais, mas apenas, no que poderia ser aplicável genericamente para unidades de conservação, a descrição contida no inciso VII, do art. 2º, que concebe como de interesse social “ a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”. A Lei nº 4.132/1962 define os casos de desapropriação por interesse social e segundo prevê seu art. 1º, esta será “decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal”. O dispositivo constitucional em referência, previsto na Constituição de 1946, tratava da desapropriação para fins da reforma agrária. De toda forma, entende-se que a finalidade precípua das reservas extrativistas é a preservação do patrimônio natural e cultural, este manifestado pelo modo de vida das populações tradicionais. A garantia do acesso ao território para essas populações seria apenas o meio para garantir o cumprimento dos objetivos dessas unidades de conservação.

O descuido quanto à uniformização dos atos de criação de unidades sugere que nunca houve preocupação de fato, por parte do Poder Público, com as consequências da imposição das restrições aos proprietários ou da sujeição aos prazos previstos nestas normas.

A ausência de consenso evidencia a vulnerável situação a que estão expostas as unidades de conservação, em especial aquelas cujo decreto de criação apresenta como fundamento para a desapropriação o interesse social, pois o prazo se afigura nitidamente incompatível com as ações necessárias para a regularização fundiária. É de se atentar que, no caso de unidades de conservação destinadas ao domínio público, se declara como de utilidade ou interesse social uma área relativamente extensa, que contempla inúmeros imóveis, não raramente da ordem de centenas.

Além disso, não se tem total conhecimento sobre a situação fundiária da área afetada no momento da declaração⁸⁰, tornando necessária uma sequência de providências

⁷⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

⁸⁰ROCHA, Leonardo G. M. da; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31639>. Acesso em: 06 jan. 2020.

preliminares, estudos e levantamentos de informações antes de se intentar as ações de desapropriação. Tal situação pode significar um obstáculo para que a administração possa absolver a grande demanda que envolve a promoção do levantamento fundiário e finalização dos processos de desapropriação necessários à transferência da área da unidade de conservação para o patrimônio público dentro dos prazos previstos.

Ainda em relação aos atos de criação, a situação fica mais contraditória quando se observa o caso das unidades de conservação que, embora não destinadas ao domínio público, estão no grupo das unidades de proteção integral. É o caso das Reservas de Vida Silvestre (REVIS). Prevê o SNUC quanto as REVIS:

Art. 13. O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

§ 1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

Existem atualmente 9 (nove) REVIS criadas pelo poder público federal. Destas, duas foram criadas em áreas indubitavelmente públicas da União caracterizadas por ilhas costeiras e terrenos de marinha. Apenas as REVIS de Una (BA) e de Rio dos Frades (BA) possuem dispositivo, em seus atos de criação, declarando as terras inseridas em seus limites como de utilidade pública para fins de desapropriação. Nas REVIS dos Campos de Palmas (PR), da Ararinha Azul (BA) e de Santa Cruz (ES) o ato de criação permitiu expressamente a continuidade das atividades já desenvolvidas pelos proprietários, não havendo declaração de utilidade pública ou interesse social. Os atos de criação das REVIS Veredas do Oeste Baiano (BA) e de Boa Nova (BA) foram silentes.⁸¹

⁸¹Revis de Una, Decreto s/nº de 21 de dezembro de 2007; Revis de Santa Cruz, Decreto s/nº de 17 de junho de 2010; Revis da Ararinha Azul, Decreto nº 9.402, de 5 de junho de 2018; Revis dos Campos de Palmas, Decreto s/nº de 03 de abril de 2006; Revis de Boa Nova, Decreto s/nº de 11 de junho de 2010; Revis Rio dos Frades, Decreto s/nº de 21 de dezembro de 2007 e Revis Veredas do Oeste Baiano, Decreto s/nº de 13 de dezembro de 2002. Os decretos podem ser consultados na página institucional do ICMBio, endereço eletrônico: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao?q=revis&Search=>

Como as unidades de conservação, apesar de admitirem a propriedade privada, estão enquadradas no grupo de proteção integral, categoria que admite apenas o uso indireto dos recursos naturais, os proprietários podem requerer a desapropriação por não concordarem com as regras impostas pelo órgão gestor, com fundamento no § 2º do art. 13 do SNUC. Questiona-se o caráter de indispensabilidade da declaração de utilidade pública para que o órgão promova ações visando a desapropriação administrativa de imóveis afetados pela criação dessas unidades de conservação. Na REVIS Boa Nova, criada em 2010, inclusive existe uma Ação Civil Pública⁸² movida pelo Ministério Público Federal, na qual foi pedido que a Administração promova a regularização fundiária da unidade.

De toda forma, se justificável a criação de unidades de conservação destinadas ao domínio público, ou seja, configurada verdadeira utilidade pública (ou o interesse social), pois só nestas situações o Estado pode desapropriar legitimamente o particular, é certo que os prazos previstos no Decreto-Lei nº 3.365/41 (e muito menos na Lei nº 4.132/1962) não têm se mostrado adequados ao volume de ações necessárias.

Diante da dificuldade para o atendimento aos prazos previstos para desapropriação, torna-se necessário também trazer ao debate se seria lícito ao poder público impor aos proprietários restrições administrativas decorrentes da criação das unidades de conservação, além daquelas a que estariam sujeitos por outras normativas ambientais de caráter mais geral.

É possível constatar que a Lei nº 9.985/2000, bem como seu decreto regulamentador, Decreto nº 4.340/2002, foram omissos quanto a situação das populações residentes em áreas protegidas, haja vista que a criação de unidades de conservação, em regra, tem precedido as ações de desapropriação. Prevê o art. 28 do SNUC:

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

O parágrafo único do art. 5º do código florestal de 1965, Lei nº 4.771⁸³, proibia qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques, restrição essa que foi

⁸²A Ação Civil Pública 1001662-23.2019.4.01.3307 tramita perante a 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Vitória da Conquista-BA.

⁸³ BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

posteriormente estendida às reservas biológicas. O antigo decreto regulamentador dos parques, Decreto Federal nº 84.017, de 21 de setembro de 1979⁸⁴, também impunha restrições de atividades dentro dessas unidades de conservação:

Artigo 1º - Este Regulamento estabelece as normas que definem e caracterizam os Parques Nacionais. [...]

§ 2º - Os Parques Nacionais destinam-se a fins científicos, culturais: educativos e recreativos e, criados e administrados pelo Governo Federal, constituem bens da União destinados ao uso comum do povo, cabendo às autoridades, motivadas pelas razões de sua criação, preservá-los e mantê-los intocáveis.

[...]

Artigo 27 - Só serão admitidas residências nos Parques Nacionais, se destinadas aos que exerçam funções inerentes ao seu manejo.

Está no cerne da geração de conflitos o estabelecimento de limites ao exercício do direito de propriedade a partir da simples criação da unidade de conservação, com declaração de utilidade pública ou interesse social, sem que sejam efetivadas as desapropriações.

O SNUC não prevê forma de regular as atividades de proprietários ou posseiros até a efetiva desapropriação, ao contrário do tratamento dado para as populações tradicionais, em que suas atividades devem ser reguladas por termos de compromisso, na forma do § 2º do art. 2 abaixo transcrito:

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

[...]

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

Aliás, a norma não prevê possibilidade de continuidade das atividades desenvolvidas nas posses e propriedades privadas localizadas nas unidades de conservação destinadas ao uso público. Tal omissão pode ter sido proposital, haja vista que o objetivo de preservação dos recursos naturais é característica imanente às unidades de conservação. No entanto, a imposição de severas restrições ao uso dos imóveis em uma situação de imprevisão

⁸⁴ BRASIL. *Decreto nº 84.017 de 21 de setembro de 1979*. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1979/D84017.html. Acesso em: 07 jul. 2020.

quanto a ocorrência da desapropriação, além de prejuízos aos proprietários, encarece o processo de criação de unidades de conservação.

A possibilidade de regulamentação das atividades realizadas por proprietário ou ocupante não caracterizado por população tradicional poderia contribuir para reduzir o número de ações ajuizadas, possibilitando que um maior número de processos fosse solucionado administrativamente. Além disso, poderia contribuir para reduzir o problema das “indenizações supervalorizadas”⁸⁵, as quais incluem condenações acessórias, tais como juros compensatórios decorrentes de alegação quanto ao apossamento administrativo. Outrossim, na época de edição do SNUC já eram reconhecidos os problemas fundiários existentes nas unidades de conservação e poderia se ter aproveitado a oportunidade para melhor regulamentar a questão.

Defende-se aqui que a lei deveria tratar de um período de transição em que as restrições impostas não seriam aplicadas em caráter absoluto, possibilitando a formalização de termos de compromisso com os proprietários e ocupantes, e ampliando a transparência e o espaço de participação destes nas decisões quanto ao uso de recursos em unidades de conservação. Tal previsão poderia reduzir os conflitos emergentes com a decretação das unidades de conservação.

Uma justificativa para tanto consiste na ideia de que, se a unidade de conservação foi criada com determinado nível de intervenção no meio natural provocado pelas atividades previamente desenvolvidas nos imóveis, a simples manutenção dessas atividades preexistentes não seria suficiente para ocasionar danos aos atributos ambientais que justificaram a criação das unidades de conservação.

No capítulo seguinte será abordado como os tribunais vêm se posicionando sobre a aplicação do prazo de caducidade previsto no Decreto-Lei n. 3.365/41. Para tanto, foi realizado um levantamento junto aos Tribunais Regionais Federais. Em seguida, é apresentada uma análise quanto aos argumentos para a aplicação do prazo de caducidade sob a ótica da proteção constitucional do meio ambiente.

⁸⁵ROCHA, Leonardo G. M. da; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31639>. Acesso em: 06 jan. 2020.

2 CADUCIDADE DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

A desapropriação em unidades de conservação é regulada pelo Decreto-Lei n. 3.365/41⁸⁶, que prevê prazo de cinco anos após a expedição do decreto de declaração de utilidade pública, para que sejam efetivadas as desapropriações. Findo o prazo estará caduco. Como abordado anteriormente, algumas unidades de conservação possuem como fundamento para as ações de desapropriação o interesse social, consoante Lei nº 4.132/1962, a qual prevê o prazo de 2 anos após a decretação para que estas sejam efetivadas.

Apesar dos prazos previstos nos diplomas apontados para que sejam efetivadas as desapropriações, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, III, exige que a alteração e a supressão das unidades de conservação somente ocorram através de lei. Dessa forma, salvo se efetive a desafetação ou a recategorização da unidade de conservação para uma categoria não destinada ao domínio público, serão mantidas as restrições que ensejam a necessidade de desapropriação nesses espaços, independentemente do decurso do prazo previsto na lei de desapropriação.

Com essa consideração, buscou-se realizar um levantamento de como os tribunais vem se posicionando sobre a aplicação da caducidade de declaração de utilidade pública para as desapropriações em unidades de conservação. Na sequência, será realizado um confronto entre aplicação dos prazos de caducidade com as normas ambientais brasileiras aplicáveis, sob a perspectiva da proteção constitucional do meio ambiente.

2.1 A aplicação do prazo quinquenal de decretação de utilidade pública nas decisões judiciais

Será apresentado neste tópico o panorama de como os tribunais federais têm se posicionado em relação a aplicação dos prazo de caducidade previsto no Decreto-Lei nº 3.365/41 em ações de desapropriação em unidades de conservação. Os precedentes foram buscados nos Tribunais Regionais Federais.⁸⁷Portanto, a pesquisa ficou restrita as ações que envolvam unidades de conservação federais.

Os argumentos utilizados para a pesquisa dos precedentes foram: ‘caducidade’, ‘desapropriação’ e ‘unidades de conservação’, descartando-se, quanto ao resultado da

⁸⁶BRASIL. *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. Acesso em: 07 jul. 2020.

⁸⁷A pesquisa foi realizada mediante consulta da jurisprudência no endereço eletrônico do Conselho da Justiça Federal, complementada por meio de consulta às peças constantes nos processos nos respectivos tribunais.

pesquisa, os julgados que não analisaram a aplicação do prazo previsto no art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/1941.

A despeito de se estar analisando a aplicação da norma sob enfoque da Constituição Federal, não se estabeleceu lapso temporal para a pesquisa, não obstante, o julgado mais antigo encontrado data de 2012.

Foram identificadas 22 decisões em todos os tribunais, com prevalência para os da primeira e quarta região. A relação das decisões analisadas consta no apêndice A⁸⁸. A partir da análise das decisões encontradas, verificou-se que vem se consolidando no Poder Judiciário, no âmbito dos tribunais pesquisados, o entendimento de que, por força do disposto no art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, após decorridos cinco anos da criação de uma unidade de conservação, estaria o órgão gestor impossibilitado de propor as ações de desapropriações necessárias à aquisição dos imóveis privados nela inseridos.

Decisões extraídas nos tribunais de todas as regiões revelam o entendimento nesse sentido, como por exemplo nos seguintes julgados: AC 0007193-36.2012.4.01.3701/MA proferida pelo TRF da 1ª Região⁸⁹, AC 0000868-91.2014.4.02.5109/RJ proferida pelo TRF da 2ª Região⁹⁰, AC 5023730-35.2012.4.04.7000/PR proferida pelo TRF da 4ª Região⁹¹ e

⁸⁸Do universo de 22 das decisões que compõem o estudo, identificou-se uma em que a pretensão envolveu imóvel localizado em unidade de conservação não destinada ao domínio público, pertencente a categoria Área de Proteção Ambiental. Optou-se por manter esta decisão no estudo, apesar do caráter excepcional, haja vista a possibilidade de se admitir, em tese, a indenização nos casos em que restar configurada a inviabilidade de exploração econômica do imóvel em decorrência da criação da unidade de conservação.

⁸⁹BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Cível nº 0007193-36.2012.4.01.3701/MA*. Processual civil e administrativo. Apelação. Desapropriação por interesse social. [...]IV. Apelação desprovida. Quarta Turma. Apelante: ICMBio. Apelado: Abel Raimundo Dos Santos. Relator: Juiz Federal Carlos D'Avila Teixeira (Conv). Julgado em 22 ago. 2016. Acórdão publicado no e-DJF1, ano VIII, n. 160, pág. 436/441 em 29/08/2016. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=71933620124013701>. Acesso em: 23 fev. 2020.

⁹⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível nº 0000868-91.2014.4.02.5109*. Administrativo. Ambiental. Desapropriação por utilidade pública. [...]15. Recursos de apelação desprovidos. Quinta Turma Especializada. Apelante: ICMBio e outro Apelado: Ludovic Marcel Cecile Van Passel – Espólio. Relator: Juiz Federal Firly Nascimento Filho (Conv.). Julgado em: 13 set. 2016. Acórdão publicado no e-DJF2R, págs. 205/230, em 23 set. 2016. Disponível em: http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp?NumProc=00008689120144025109. Acesso em: 23 fev. 2020.

⁹¹BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível nº 5023730-35.2012.4.04.7000/PR*. Apelação Cível. Administrativo. Ambiental. Desapropriação. Precedentes do TRF4. Quarta Turma. Apelante: Federação da Agricultura do Estado do Paraná, ICMBio. Apelado: Os mesmos. Relator: Juiz Federal Sérgio Renato Tejada Garcia. Julgado em 29 set. 2015. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=4144363649845610104000000204&evento=490&key=4d08a1c2e6d57d59319b2db989e16d0c331b92675faee13df9d0a638cb00db37&hash=1ca0e143ee06bc6a6594b328c3dff5b4. Acesso em: 23 fev. 2020.

APELREEX 200880000049649/AL proferida pelo TRF da 5ª Região⁹². Apenas uma decisão, proferida pelo TRF-2 no julgamento da Apelação n. 0047668-75.2012.4.02.5101⁹³, apresentou entendimento contrário a aplicação da caducidade da declaração de utilidade pública.

As decisões, embora diverjam quanto a extensão dos efeitos da caducidade do decreto, entendem pela impossibilidade de continuidade dos processos expropriatórios nas demandas ajuizadas pelo poder público. No TRF5, a expiração do prazo de declaração de utilidade pública tem sido fundamento também para anulação de multas.

Esse foi o entendimento apresentado no julgamento da APELREEX 8054-AL nº 8054-AL 2008.80.00.004964-9, na qual o auto de infração aplicado pelo órgão de fiscalização ambiental federal foi invalidado ante a verificação de que as condutas pretensamente ilícitas teriam sido praticadas em imóvel sob domínio privado.

A desapropriação fundada no Decreto de 28/05/2001 somente poderia ser efetuada até 28/05/2006 ou até o dia seguinte, se a contagem foi feita a partir da publicação no Diário Oficial da União. Acontece que não houve qualquer movimento no sentido de apossamento, desapropriação ou demarcação da área. Assim, há de ser aplicado o prazo de caducidade da declaração de utilidade pública previsto no art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41, ou seja, cinco anos. Diante do fato, há de se reconhecer que a área em questão permanecem até hoje no domínio privado, não podendo ser consideradas como integrantes de Estação Ecológica, que, por disposição de lei (art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.985/2000), é composta exclusivamente de áreas de posse e domínio públicos. [...] A ESEC de Murici foi criada, mas não foi efetivamente implantada em razão da negligência ou falta de interesse do próprio Poder Público em proceder à desapropriação das áreas particulares existentes em seus limites. Não se pode considerar, dessa forma, pública as terras em apreço. [...] No caso, restou reconhecida a ausência de competência do IBAMA para lavrar o auto de infração, na medida em que não se trata de bem da União, advindo daí sua nulidade. Nos casos de danos de ordem local, sem projeção federal, a conduta danosa atinge ente público estadual ou municipal, de forma

⁹²BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Apelação/Reexame necessário* nº 8054 2008.80.00.004964-9. Constitucional. Administrativo. Declaração de utilidade pública de terreno. [...] XI - Remessa oficial e apelação do IBAMA improvidas. XII - Apelação da parte autora provida[...]. Apelante: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Olavo Calheiros filho. Apelado: Os mesmos. Relator: Des. Federal Ivan Lira de Carvalho (conv.). Julgado em: 02 jun. 2015. Acórdão publicado no e-DJF5R, em 17 jun. 2015. Disponível em: <http://www4.trf5.jus.br/cp/cp.do>. Acesso em: 01 maio. 2020.

⁹³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível* nº 0047668-75.2012.4.02.5101. Parque Nacional do Itatiaia/RJ. Ação declaratória de inexistência de relação jurídico-administrativa, cumulada com ação condenatória. [...] Recurso conhecido e não provido. 5ª Turma Especializada. Apelante: Sergio Galvao e Outros. Apelado: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outro. Relator: Desembargador(a) Federal Alcides Martins. Julgado em: 17 ago. 2018. Acórdão publicado no e-DJF2R, págs. 490/518, em 22 ago. 2018. Disponível em: <https://balcaovirtual.trf2.jus.br/balcaovirtual/#/processo/00476687520124025101>. Acesso em: 22 abr. 2020.

direta ou mediante seus órgãos descentralizados, razão pela qual reconheço a ilegitimidade do IBAMA para a autuação procedida.⁹⁴

Ressalta-se que, nos tribunais da 1º e 5ª Região, a ausência da devida incorporação ao patrimônio público das áreas em unidades de conservação vem sendo fundamento até mesmo para afastar a legitimidade do órgão gestor para ações fiscalizatórias.⁹⁵ Se estabelece então uma condição inibitória à implementação das unidades de conservação, já que, de um lado, o poder público não pode exercer a fiscalização nestas áreas, porque não estão regularizadas, e, de outro, se vê impedido de promover a regularização dos imóveis localizados em seus limites em virtude da caducidade da declaração de utilidade pública. Da impossibilidade de que o poder público promova o adequado controle de ilícitos ambientais pode resultar na alteração danosa dos atributos ambientais dessas unidades de conservação.

No âmbito do TRF1 identificou-se uma relativa contradição de posicionamento, notadamente entre as ações penais decorrentes da prática de ilícitos ambientais e as ações que tramitam na esfera cível. Isso porque, apesar de o tribunal entender pelo não cabimento de qualquer sanção em virtude de ilícitos ambientais, em áreas não incorporadas ao patrimônio público, que somente se justificariam pela existência da unidade de conservação, vem reconhecendo, nas ações cíveis, que a caducidade do decreto executivo não interfere sobre a criação da unidade de conservação. Assim, reconhece a existência da unidade de conservação, e ao mesmo tempo, frustra o poder público no cumprimento do dever de fiscalizar.

O entendimento de que a caducidade da declaração de utilidade pública não atinge a criação da unidade de conservação se faz presente também no TRF2, a exemplo da Apelação Cível 0000868-91.2014.4.02.5109/RJ, referente a ação de desapropriação de imóvel incidente no Parque Nacional do Itatiaia, localizado nos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Neste caso, o relator apresentou o seguinte entendimento:

⁹⁴BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Apelação/Reexame necessário* nº 8054 2008.80.00.004964-9. Ementa: Constitucional. Administrativo. Declaração de utilidade pública de terreno. Decreto Federal s/n de 28/5/2001 para criação de Estação Ecológica. Caducidade para possível expropriação. Art. 10 do Decreto nº 3.365/41. Desmatamento. Mata atlântica. Propriedade privada. [...] XI - Remessa oficial e apelação do IBAMA improvidas. XII - Apelação da parte autora provida[...]. Apelante: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Olavo Calheiros filho. Apelado: Os mesmos. Relator: Des. Federal Ivan Lira de Carvalho (Conv.). Julgado em: 02 jun. 2015. Acórdão publicado no e-DJF5R, em 17 jun. 2015. Disponível em: <http://www4.trf5.jus.br/cp/cp.do> Acesso em: 01 maio. 2020

⁹⁵No TRF1 Apelação Criminal (ACR) 0002905-27.2012.4.01.3804, Apelação Criminal (ACR) 0001357-98.2011.4.01.3804, Apelação Criminal (ACR) 0001738-72.2012.4.01.3804, Recurso em Sentido Estrito (RSE) 0001772-08.2016.4.01.3804, no TRF5 ACR - Apelação Criminal 0000604-55.2011.4.05.8000.

Verifica-se que a Unidade de Conservação Parque Nacional de Itatiaia foi instituída pelo Decreto nº 1713/1937, tendo o Decreto nº 87.586/82 ampliado a área protegida. [...] o processo de desapropriação foi ajuizado no ano de 2014, muitos anos após a criação ou ampliação de referido Parque. Expirado, portanto, o prazo limite de cinco anos para se promover a expropriação, prazo quinquenal previsto no Decreto-Lei nº 3.365/41 que, ao contrário do alegado pelos Apelantes, aplica-se à hipótese, conforme pontuado pelo juízo. A caducidade a que faz referência o juízo *a quo* não diz respeito ao dispositivo legal de criação da Unidade de Conservação, mas sim à expropriação da referida área declarada como de utilidade pública. De fato, a caducidade do decreto de criação de Parque Nacional somente pode ser declarada por meio de lei, na exegese do art. 225 da Constituição Federal. Não é possível extinguir, revogar ou declarar inválida criação de Parque Nacional, enquanto unidade de conservação que é, mediante a mera declaração de caducidade do Decreto que o criou, uma vez que a caducidade somente se opera em relação aos atos que dizem respeito à desapropriação⁹⁶.

Esse entendimento de que a caducidade se opera apenas em relação a declaração de utilidade pública, não produzindo efeitos quanto ao ato de criação da unidade de conservação é o que parece prevalecer entre os tribunais. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região foi o primeiro a discutir a aplicação da caducidade, em virtude da Ação Civil Pública nº 2009.70.00.025365-5/PR, proposta pela Colônia de Pescadores Z13, que pedia o reconhecimento da caducidade e nulidade do Decreto de Criação do Parque Nacional de Ilha Grande (PR/MS), julgada procedente em primeira instância. Nos autos da Apelação/Reexame Necessário Nº 5006083-61.2011.404.7000/PR⁹⁷, o TRF-4 entendeu que não seria possível extinguir, revogar ou declarar inválida a criação do Parque Nacional da Ilha Grande, o que, considerando a previsão constitucional, somente poderia ser feito mediante lei, dessa forma, a caducidade somente se operaria em relação aos atos que dizem

⁹⁶BRASIL. Tribunal Regional da 2ª Região. *Apelação Cível nº 0000868-91.2014.4.02.5109. Administrativo. Ambiental. Desapropriação por utilidade pública. Unidade de Conservação. Lei 9.985/00. SNUC. Parque Nacional de Itatiaia. Instituto Chico Mendes. Legitimidade ativa. Interesse de Agir. Artigo 20 do DL 3.365/41. Desprovimento. [...]15. Recursos de apelação desprovidos. Quinta Turma Especializada. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e outro Apelado: Ludovic Marcel Cecile Van Passel – Espólio. Relator: Juiz Federal Firly Nascimento Filho (Conv.). Julgado em: 13 set. 2016. Acórdão publicado no e-DJF2R, págs. 205/230, em 23 set. 2016. Disponível em: http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp?NumProc=00008689120144025109. Acesso em: 23 fev. 2020.*

⁹⁷BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Apelação/Reexame Necessário nº 5006083-61.2011.4.04.7000*. Ementa: Ação Civil Pública. Colônia de Pescadores. Unidade De Conservação. Parque Nacional da Ilha Grande. Caducidade do Decreto de Criação. Art. 225 da Constituição Federal. 3º Turma. Apelante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e outros. Apelado: Colônia de Pescadores Z13. Relatora Maria Lúcia Luz Leiria. Relator para Acórdão: João Pedro Gebran Netom. Julgado em: 15 de ago. de 2012. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50060792420114047000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=&numPagina=1 Acesso em: 23 fev. 2020.

respeito à desapropriação. Esse tem sido o entendimento mantido nas decisões desde então. No entanto, segundo o TRF-4, o prazo de caducidade de 5 anos previsto no Decreto-lei nº 3.365/1941 se aplica apenas as desapropriações diretas, sendo que o proprietário poderá valer-se da desapropriação indireta, buscando a indenização, quando sofrer atos de esbulho, a qual estaria sujeita aos prazos prescricionais para ações reais previstos na lei civil, em conformidade com entendimento sumulado pelo STJ, Súmula 119, publicada no contexto do código civil de 1916⁹⁸. No voto do relator na Apelação Cível Nº 5023730-35.2012.4.04.7000/PR⁹⁹, referente a ação de desapropriação indireta de imóvel localizado no Parque Nacional dos Campos Gerais, estado no Paraná, no qual apresentou as razões de decidir do juízo *a quo*, reforçando esse entendimento, segundo o qual:

[...] não seria possível extinguir, revogar ou declarar inválida criação do parque nacional mediante a mera declaração de caducidade do Decreto que o criou, isso porque a caducidade somente se opera em relação aos atos que diz respeito à desapropriação, nos termos do art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, operando-se, dessa forma, a caducidade apenas em relação à prescrição do artigo 5º do Decreto, no tocante à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação.

O posicionamento tem importância, na medida em que, em algumas decisões em primeira instância entendem os magistrados pela extinção da própria unidade de conservação a partir da expiração do prazo previsto na lei de desapropriação. Os magistrados em suas decisões, dando uma interpretação extensiva à norma, concluem que, em decorrência da expiração do prazo previsto no Decreto-Lei nº 3.365/41 sem que se efetivassem as desapropriações necessárias, o ato de criação da unidade de conservação perderia também a sua eficácia. A partir desta perspectiva, pelo fato de o ato de criação estar vinculado ao decreto de utilidade pública que ampara os atos desapropriatórios, tornaria ilegítima

⁹⁸ Mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça definiu o prazo de prescrição que deve ser aplicado ao pedido de indenização nos casos de desapropriação indireta, assunto cadastrado como Tema 1.019 no sistema de recursos repetitivos, fixando a seguinte tese: "*O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o poder público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de dez anos, conforme parágrafo único do artigo 1.238 do Código Civil*".

⁹⁹ BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. *Apelação Cível nº 5023730-35.2012.4.04.7000/PR. Apelação Cível*. Administrativo. Ambiental. Desapropriação. Decadência. Parque Nacional dos Campos Gerais. Inocorrência. Necessidade de Lei Específica. Precedentes do TRF4. [...] Quarta Turma. Apelante: Federação da Agricultura do Estado do Paraná, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Apelado: Os mesmos. Relator: Juiz Federal Sérgio Renato Tejada Garcia. Julgado em 29 set. 2015. Disponível em:

https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=4144363649845610104000000204&evento=490&key=4d08a1c2e6d57d59319b2db989e16d0c331b92675faee13df9d0a638cb00db37&hash=1ca0e143ee06bc6a6594b328c3dff5b4. Acesso em: 23 fev. 2020.

qualquer tipo de restrição incidente sobre propriedades privadas localizadas em unidades de conservação após decorrido o prazo de cinco anos.

É o que se verifica na decisão 5002288-57.2017.4.03.6000 4ª Vara Federal da 1ª Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul em ação que tratava de desapropriação de imóvel localizado no Parque Nacional da Serra da Bodoquena, localizado no Estado do Mato Grosso do Sul.

De acordo com o artigo 10 do Decreto-lei nº 3.365/41, a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentro de 5 (cinco) anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.[...] Em suma, o Decreto caducou quanto às glebas não expropriadas. Sublinho que as normas do artigo 225, 1º, III, da Constituição Federal e art. 22, 7º, da Lei 9.985/2000, não autorizam a interpretação levada a efeito pelos réus, secundada pelo MPF. O equívoco está em considerar que a Unidade de Conservação é criada e sacramentada simplesmente com o Decreto. [...] Ora, o art. 5º, XXII, da CF, garante o direito de propriedade. O mesmo art. 5º também estabelece que a desapropriação dar-se-á por necessidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização. Ademais, a lei não excluirá de apreciação do Poder Público lesão ou ameaça a direito (art. 5º XXXV). E segundo o art. 5º, LIV, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Por conseguinte, considerando que antes do decreto as áreas onde outrora a União pretendia instalar o Parque tinham e continuam tendo donos, lógico que os respectivos proprietários têm direito a serem previamente indenizados, se persistir tal intento preservacionista. Simples Decreto Presidencial não tem o poder de transformar área particular em Parque Nacional. Concorde-se com a afirmação de que a alteração ou supressão da Unidade de Conservação somente é permitida através da Lei (art. 215, §1º, III, da CF). Desde, no entanto, que incidente sobre área pública, aí incluída aquelas já de propriedade do Estado e as desapropriadas previamente. Há que se compreender que a Unidade de Conservação só é definitivamente criada depois da aquisição da propriedade pela União. [...] Salta aos olhos o engano daqueles que asseveram que os autores pretendem extinguir o Parque Nacional da Bodoquena. O que pretende a parte autora é a declaração da caducidade de um Decreto. E não há se falar em extinção do Parque: só se acaba com o que existe e para que o Parque exista, nas dimensões declinadas no Decreto, é necessário que a União, atenta e obediente ao que diz a Carta, pague previamente os proprietários atingidos.¹⁰⁰

Embora o entendimento não tenha sido recepcionado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, as decisões dos tribunais representam, na prática, a impossibilidade de

¹⁰⁰BRASIL. 4ª Vara Federal de Campo Grande. Desapropriação imóvel rural por interesse social nº 5002288-57.2017.4.03.6000. Autores: Sindicato Rural de Porto Murtinho e outros. Réus: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e outros Juiz: Pedro Pereira dos Santos. Data: 18 jul. 2019. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/Pje/Processo/Consultadocumento/Listview.Seam>. Acesso em 01 mar. 2020.

proposição de ações de desapropriação nas unidades de conservação, que, aliada a complexidade do procedimento de regularização fundiária e a dificuldade verificada, em muitos casos, para a finalização dos procedimentos administrativos, constitui óbice a regular consolidação das unidades de conservação.

Verificou-se também a aplicação da caducidade prevista para ações de desapropriação em unidades de conservação cujo decreto de criação ampara-se na declaração de interesse social. Na Apelação Cível Nº 0007193-36.2012.4.01.3701/MA interposta pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, contra a sentença prolatada pelo Juiz Federal, da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA, que, na ação expropriatória, por interesse social, de imóvel situado no Município de Cidelândia/MA, julgou extinto o feito com resolução do mérito, indeferindo a petição inicial, conforme voto do relator que entendeu que não havia reparo o julgado monocrático recorrido. Pelo entendimento do relator, somente se renovada a declaração de que o imóvel é de interesse social, para fins de desapropriação, é que poderia o apelante, no caso o poder público, valer-se da respectiva ação expropriatória dentro do prazo legal.¹⁰¹

O imóvel objeto dessa ação de desapropriação indireta insere-se na Reserva Extrativista do Ciriaco (MA), unidade de conservação criada pelo Decreto nº 534, de 20 de maio de 1992, e ampliada pelo Decreto s/nº de 17 de junho de 2010, com 8.106,75 hectares, no Município de Cidelândia, no Estado do Maranhão. Diferentemente das unidades de proteção integral, a Reserva Extrativista do Ciriaco, assim como parte das demais reservas extrativistas, possui em seu decreto de criação a declaração de interesse social para a finalidade da desapropriação, assente na Lei nº 4.132/1962, que prevê o prazo de apenas dois anos para que o ente público efetive a desapropriação, nos termos do art. 3º.

As decisões, em suma, estão em consonância com decisão proferida em Agravo em Recurso Especial 611.366/MG, cuja ação penal discutia a imposição de multa a proprietário por incidência na infração prevista no art. 40 da Lei nº 9.605, causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação, no caso, o Parque Nacional da Serra da Canastra, no seguinte sentido:

¹⁰¹BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Cível nº 0007193-36.2012.4.01.3701/MA*. Processual civil e administrativo. Apelação. Desapropriação por interesse social. imóvel situado em unidade de conservação. Reserva Extrativista do Ciriaco/MA. Decadência Configurada. [...]IV. Apelação desprovida. Quarta Turma. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Apelado: Abel Raimundo Dos Santos. Relator: Juiz Federal Carlos D'avila Teixeira (Conv). Julgado em 22 ago. 2016. Acórdão publicado no e-DJF1, ano VIII, nº 160, pág. 436/441 em 29/08/2016. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=71933620124013701>. Acesso em: 23 fev. 2020.

[...] 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 nº 9.605/98, com competência da Justiça Federal, mesmo em se tratando de propriedade privada, pois não efetivada a desapropriação pelo Poder Público. [...] 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 nº 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. [...] 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. 9. Agravo regimental improvido.¹⁰²

O julgado acima veio a ser recentemente citado em decisão monocrática em Recurso Especial, interposto pelo IBAMA, pelo seu não provimento, e confirmada em sede de Agravo interno, no sentido de ser aplicável às unidades de conservação o prazo de caducidade de cinco anos previsto no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41. A ação também não versava sobre desapropriação, tendo sido ajuizada pelo particular objetivando a decretação de nulidade de procedimento administrativo e descontinuidade de multa, aplicada pelo IBAMA, que a teria majorado levando em conta que a área desmatada estaria localizada na zona de amortecimento da Estação Ecológica de Murici.¹⁰³

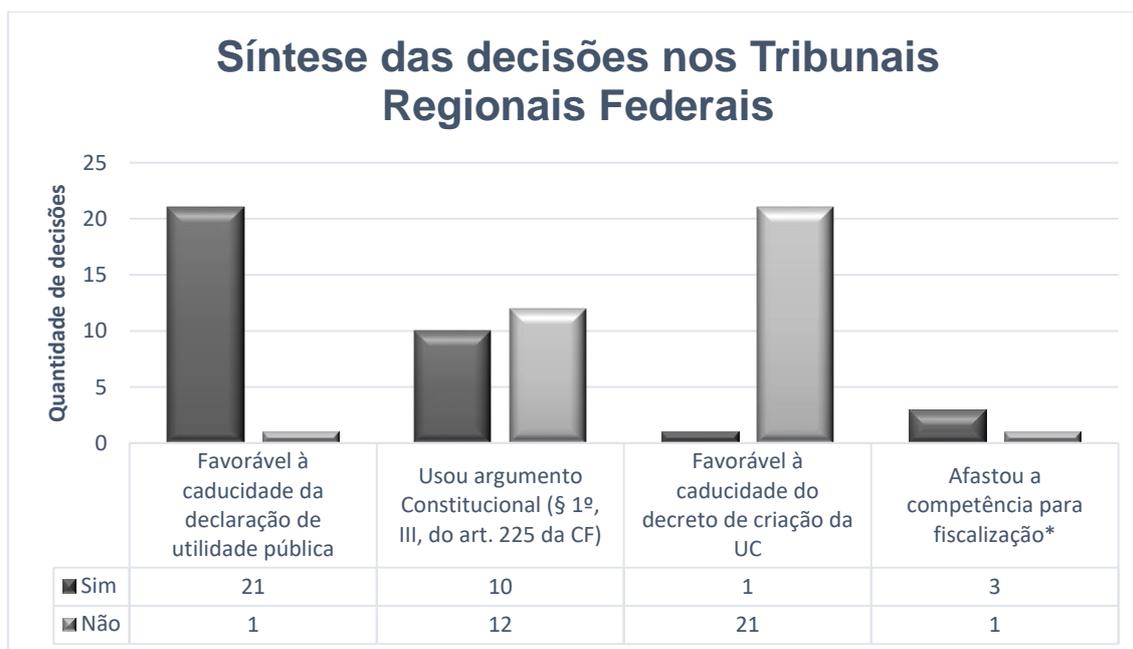
Entre os elementos de razão apresentados nas decisões ora analisadas, então, em resumo, a submissão do ato de criação das unidades de conservação às regras de direito

¹⁰²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 611.366 - MG*. Penal. 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. Sexta Turma. Agravante: Ministério Público Federal Agravado: Edson Luis Rigotto. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Julgado em 12 set. 2017. Publicado no DJE em 19 set. 2017. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1633756&num_registro=201402993474&data=20170919&formato=PDF. Acesso em: 05 jun. 2020.

¹⁰³BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.781.924-AL*. Ementa: Processual Civil. Administrativo. caducidade da declaração de utilidade pública. Prazo de 5 anos. Decisão recorrida no mesmo sentido da jurisprudência do STJ. Aplicação da Súmula 568/STJ. [...]IV - Agravo interno improvido. Segunda Turma. Agravante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Agravado: Alexandre Gondim da Rosa Oiticica. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 04/06/2019. Publicado no DJE em: 10/06/2019. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroOrigem&termo=8015459820134050000&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

administrativo que regem as ações de desapropriação, Decreto-Lei nº 3.365/41 e Lei nº 4.132/1962. 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. Um resumo das decisões é apresentado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Síntese das decisões sobre a aplicação dos prazos do Decreto-Lei nº 3.365/41 e Lei nº 4.132/1962.



* Obs.: A competência para fiscalização foi objeto de discussão em quatro ações com pedido de anulação de multa.

Fonte: Elaboração própria.

2.2 Análise da caducidade da declaração de utilidade pública sob a perspectiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O direito ambiental no Brasil possui os seus próprios princípios diretores, presentes nos arts. 1º a 4º e 225 da CF. Esses princípios, internacionalmente adotados, constituem princípios basilares em sistemas político-jurídicos dos Estados civilizados, os quais orientam a maneira de alcançar a proteção ambiental em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado.¹⁰⁴

Dentre esses princípios, o conteúdo do art. 225 disciplina que o meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, não é bem público nem particular, sendo de titularidade de todos, o que denota o seu caráter transindividual.¹⁰⁵ A fim de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Conforme Milaré, a Constituição Federal de 1988 criou um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, indisponível, sendo que a sua defesa deve ser feita no interesse das presentes e futuras gerações. A partir da Constituição, foi atribuído ao poder público um dever que se traduz em verdadeira obrigação de fazer, o dever de defender e preservar o meio ambiente, transformando sua atuação discricionária, em vinculada. Portanto, não está mais na esfera da conveniência e oportunidade da Administração a decisão de proteger ou não o meio ambiente.¹⁰⁶

Pois bem, o § 1º, inciso III do art. 225 da Carta Constitucional atribuiu ao Poder Público a função de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. E, com o objetivo de integrar o referido enunciado foi editada a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o SNUC e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

O art. 3º da lei nº 9.985/2000 dispõe que o SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. O art. 2º da Lei nº 9.985/2000 define unidade de conservação da seguinte maneira:

¹⁰⁴FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁰⁵FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁰⁶MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

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.

A partir da previsão contida no § 1º, III, do artigo 225 da CF, é possível constatar que a criação de unidades de conservação se configura como um importante instrumento para a tutela do direito ao meio ambiente no Brasil.

O ato de criação de uma unidade de conservação destinada ao domínio público torna imprescindível a adoção de procedimento visando a desapropriação de imóveis inseridos em seus limites, tendo em conta o regime de restrição ao uso que passa a vigorar para que se possa alcançar a preservação almejada, incompatível com o exercício dos direitos próprios à propriedade privada. A regularização fundiária envolve procedimentos complexos para o levantamento da situação jurídica das terras inseridas nos limites da UC e articulação com outros órgãos, cartórios e proprietários para que a transferência de domínio possa ocorrer. Diante destes fatos, considerando as dificuldades abordadas anteriormente, nem sempre é possível que no decurso do prazo de cinco anos (ou até mesmo dois anos, nos casos de desapropriação por interesse social) a partir da criação da unidade de conservação estas tenham sua situação fundiária regularizada.

A Constituição impôs ao poder público não só o dever de definir espaços a serem protegidos, mas também exigiu que a alteração da destinação e a supressão destes espaços somente possam ocorrer através de lei, consoante previsão em seu art. 225, § 1º, III. Tal mandamento não teria outra finalidade senão a de obstaculizar que certo espaço protegido considerado relevante para a garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja alterado ou reduzido sem o devido debate inerente ao processo legislativo. Dessa forma, a tese extraída das decisões junto aos tribunais se revela desarmônica aos preceitos constitucionais.

Assim, no caso das desapropriações para fins de regularização fundiária de unidades de conservação, simplesmente não existiria causa expressa de caducidade. Além disso, ao contrário do que sucede nas hipóteses comuns de desapropriação, 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 do teor preservacionista

que impede uma exploração dissonante das limitações de cunho ambiental previstas na Lei do SNUC.¹⁰⁷

E esses efeitos restritivos permanecerão por todo o tempo em que subsistir a unidade de conservação, cuja desconstituição, como já dito, nos termos do art. 225, III, da Constituição Federal e do art. 22, §7º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, só pode ser levada a efeito por lei específica.

Sobre a referida previsão constitucional o STF, na ADI 4737 que tratava da análise da constitucionalidade da Medida Provisória nº 558/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.678, de 2012 pelo Congresso Nacional, entendeu pela inconstitucionalidade da medida provisória, por não ser instrumento hábil para promover a alteração e desafetação de unidades de conservação. A ministra relatora expediu voto no seguinte sentido:

A melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República, portanto, impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. [...] A desafetação das áreas das unidades de conservação é efeito que poderia ser plenamente revertido se a medida provisória não houvesse sido convertida em lei. Entretanto, é certo que, no intervalo entre a adoção da medida provisória e sua apreciação pelo Congresso Nacional, poderiam, em tese, advir danos irreparáveis ao meio ambiente nas áreas desafetadas. Também por esse motivo, mostra-se imprópria a adoção de medida provisória para alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos. [...] No mérito, é de assentar a contrariedade da Medida Provisória nº 558/2012 e a Lei nº 12.678/2012, ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. [...] Contudo, o que se consumou, na espécie, foi a indevida alteração de reservas florestais à revelia do devido processo legislativo formal, por ato discricionário da Presidente da República, em prejuízo da proteção ambiental reservada a Parques Nacionais em área de Amazônia.¹⁰⁸

Ainda na mesma ação, o voto do ministro Alexandre de Moraes:

¹⁰⁷ALMEIDA, Ricardo Marques de. A incaducabilidade dos decretos de criação de unidades de conservação da natureza. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3982, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28921>. Acesso em: 8 jan. 2020.

¹⁰⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4737*. Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória n. 558/2012. Conversão na lei n. 12.678/2012. [...] Alteração da área de unidades de conservação por Medida provisória. Impossibilidade. Configurada ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada Procedente, sem pronúncia de nulidade. Repte: Procurador-Geral da República. Intdo: Presidente da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 5 abr. 2018. Publicado no DJE em 15 fev. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4197770>. acesso em: 10 abr. 2020.

Em que pese a proteção ao meio ambiente não constar expressamente no elenco de limitações do art. 62, § 1º, CF, tenho que a exigência de reserva legado constante do art. 225, § 1º, III, da CF, não é satisfeita apenas com a edição de lei em sentido formal, mas também exige que essa lei seja editada mediante o processo legislativo comum ordinário, como garantia de que opção política dessa natureza seja amadurecida por um debate parlamentar qualificado, com ampla participação da sociedade. Caso se permita a conclusão de que medidas provisórias satisfazem a exigência de reserva legal – com base na referência do art. 62, *caput*, da CF, de que medidas provisórias “tem força de lei” –, haveria indevido esvaziamento da salvaguarda estabelecida pelo legislador constituinte em prol da defesa do meio ambiente.

Embora na ADI 4737 não se tenha enfrentado diretamente a situação de eventual violação de direitos de proprietários cujos imóveis foram afetados pela criação de unidades de conservação, resta evidente a preocupação com a estabilidade que a Constituição pretendeu conferir a estes espaços protegidos.

De modo igual, a Corte Constitucional assim se pronunciou no julgamento da ADI 3.646 que discutiu a constitucionalidade do art. 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000, que prevê a possibilidade de recategorização e ampliação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei:

[...] A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo. Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral).¹⁰⁹

¹⁰⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.646*. Artigo 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo

Segundo elucida Paulo Affonso Machado, a previsão de que a alteração e a supressão somente ocorram através de lei se constitui em uma oportunidade para que os interesses em prol do meio ambiente se façam presentes perante os parlamentares diante de propostas de modificação desses espaços. Isso porque o procedimento de elaboração dos atos do Poder Executivo não prevê um debate público e um lapso de tempo antes da sua edição, sem o qual as áreas protegidas poderiam ser facilmente desafetadas. A Constituição pretendeu que alguns espaços geográficos fossem especialmente protegidos o que depende de uma certa imutabilidade para garantir que o regime de proteção somente seja modificado com certo grau de dificuldade.¹¹⁰

O meio ambiente é um bem essencial à qualidade de vida, a qual pressupõe a satisfação dos de direitos fundamentais contidos na Constituição Federal, entre eles, o da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, III. Havendo norma infraconstitucional, que estabeleça ou regulamente algum mandamento constitucional ambiental, instituindo determinado direito, este se incorporará ao patrimônio jurídico dos brasileiros considerando os princípios fundamentais que estruturam o direito ambiental constitucional brasileiro, a saber, os arts. 1º a 3º, bem como o art. 225 da Lei Maior.¹¹¹

Isso significa admitir que o fundamento do direito ambiental previsto em nossa Constituição, guarda plena compatibilidade com a dignidade da pessoa humana (art.1º, III, da CF). Dessarte, referidas normas não poderiam ser arbitrariamente suprimidas haja vista que sua origem encontra fundamento nos princípios fundamentais da Carta Magna.¹¹²

O Ministério Público Federal já se pronunciou pela inadequação de se aplicar o prazo de caducidade às unidades de conservação. O órgão, por meio da Nota Técnica 4ª CCR nº 8/2017¹¹³, se manifesta a respeito do Projeto de Lei nº 3.751/2015. O referido PL tem o propósito de alterar a lei que instituiu o SNUC (Lei 9.985/2000) no sentido de determinar a

diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. Repte: Governador Do Estado De Santa Catarina. Intdo. (a/s): Presidente da República; Congresso Nacional; Associação dos Conservacionistas e Defensores das Riquezas Naturais do Brasil. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 20 set. 2019. Publicado no DJE em: 02 dez. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2346347>. acesso em: acesso em: 07 jul. 2020.

¹¹⁰MACHADO, Paulo Affonso Leme. Art. 225, § 1º, III. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. n.p.

¹¹¹FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹¹²FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹¹³BRASIL. 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 20 abr. 2020.

caducidade do ato de criação de Unidade de Conservação quando não ajuizada a ação de desapropriação das propriedades privadas no interior das UCs de domínio público, no prazo de 5 anos.

Assim se manifestou o MP na Nota Técnica 4ª CCR nº 8/2017:

Ocorre que 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 artigo 225, § 1.º, III, da Constituição Federal. A Constituição Federal prevê nesse dispositivo que a criação de UCs constitui medida essencial e imprescindível para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida. Apenas lei poderá promover alterações nessas áreas protegidas, ficando clara, portanto, a intenção constitucional de dificultar a possibilidade de redução da área de uma UC, da sua extinção ou da redução do seu nível de proteção por recategorização dessa UC.

Por certo, a teor do entendimento de que, apesar da decretação de utilidade pública estar caduca, subsistem os demais efeitos do decreto de criação da unidade de conservação, não há que se presumir que este possibilite, por si só, a proteção exigida pela Constituição. Para que as unidades de conservação possam efetivamente cumprir com seus objetivos torna-se necessário o seu manejo nos moldes exigidos de acordo com a categoria, sendo a desapropriação, nesse sentido, instrumento de vital importância.

Deve ser observado que a lei de desapropriações em referência, Decreto-Lei 3.365, foi publicada em 1941, quando a legislação ambiental no Brasil era ainda incipiente, momento anterior a todo contexto social e histórico que culminou com a inclusão do direito ao meio ambiente como um direito fundamental e com o conceito de desenvolvimento sustentável que permeou as inovações legislativas.

Quando da promulgação da Constituição de 1988 já havia inúmeras unidades de conservação com passivos fundiários. Não tratou, contudo, o legislador, quando da edição do SNUC regulamentando os dispositivos constitucionais, de estabelecer regras específicas para tratar dos procedimentos de desapropriação nestas áreas, nem com a previsão expressa da destinação ao domínio público de determinadas categorias.

Porém, o fato de inexistir uma melhor regulamentação dos procedimentos de desapropriações em unidades de conservação destinadas ao domínio público não deve ser considerado permissivo para a aplicação de normas nitidamente contrárias a ordem constitucional.

Além disso, caso se cogitasse eventual aplicação de prazo de caducidade para as desapropriações em unidades de conservação, estaria se admitindo que a omissão do poder público fosse motivação bastante para que fosse lesada a garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ocasionando uma forma de desafetação tácita das unidades de conservação.

Considerando que a lei de desapropriações, Decreto-Lei nº 3.365/41 é uma norma mais geral, Almeida¹¹⁴, pontua algumas diferenças entre as desapropriações feitas com fundamento exclusivo em atos declaratórios de utilidade pública, e aquelas destinadas a consolidação das unidades de conservação. Observa, nesse sentido, que a Lei nº 9.985/2000, ao determinar a necessidade de desapropriação das áreas de domínio privado existentes em áreas protegidas, não previu qualquer lapso temporal para que sejam essas desapropriações efetivadas, ao contrário da previsão de prazos de caducidade existentes nos decretos presidenciais em matéria de desapropriações.

Na Apelação Cível nº 0047668-75.2012.4.02.5101, cujo processo original cuidava de pedido de declaração de inexistência de relação jurídico-administrativa, em que o autor alegava a caducidade do Decreto nº 87.586/1982, que alterou os limites do Parque Nacional de Itatiaia (MG/RG), manifestando posicionamento contramajoritário, o relator apresentou voto na seguinte orientação:

Todavia, que, 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. 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. Neste sentido, clara a intenção constitucional de dificultar a possibilidade de redução da área de uma Unidade de Conservação, da sua extinção ou da redução do seu nível de proteção, por recategorização dessa Unidade, na medida em que apenas a lei poderá promover tais alterações. Desta forma, no caso da implementação de unidades de conservação, o Estado não busca desapropriar por uma utilidade pública, em prevalência do interesse público sobre o privado, mas propriamente por uma utilidade difusa. [...] O decreto ou a lei que criam uma unidade de conservação cumprem a função de indicar a relevância ambiental do espaço que ganha especial proteção e, portanto, evidenciar sua utilidade difusa.¹¹⁵

¹¹⁴ALMEIDA, Ricardo Marques de. A incaducabilidade dos decretos de criação de unidades de conservação da natureza. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3982, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28921>. Acesso em: 8 jan. 2020.

¹¹⁵BRASIL. Tribunal Regional da 2 Região. *Apelação Cível nº 0047668-75.2012.4.02.5101*. 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. [...] Recurso conhecido e não provido. 5ª Turma Especializada. Apelante: Sergio Galvao e Outros. Apelado: Instituto Chico

Das assertivas se extrai os seguintes entendimentos: a Lei nº 9.985/2000 não previu prazo de caducidade da declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, o que vem a demonstrar uma possível tendência de que não havia interesse do legislador em fazê-lo. Depois, o decreto de criação de unidade de conservação, ao explicitar seus limites, interpretado em conjunto com a Lei nº 9.985/2000 e com o inciso III, § 1º do artigo 225 da CF/88, já demonstra o interesse de que os imóveis ali localizados sejam desapropriados, não havendo, da mesma forma, que se cogitar prazo de validade para o mesmo.

De todo o exposto, é de se observar, que, no tocante ao entendimento lançado em algumas decisões quanto a extensão dos efeitos da suposta caducidade de declaração de utilidade pública que irradiaria para o próprio ato de criação da unidade de conservação, que nem o SNUC, tampouco a Constituição, impõe prazos ou condições para a validade do mesmo. Não fosse identificada a necessidade de promover as desapropriações após a criação das unidades de conservação não teria previsto o legislador um mecanismo apto a financiar as desapropriações, constante no art. 36 da Lei 9.985/2000, a fim de dar cumprimento o preceito constitucional.

Salienta Paulo Affonso Leme Machado que, a previsão contida no art. 225, § 1º, III, da CF é autoaplicável, não demandando legislação suplementar para ser implementada, ressaltando-se que no texto não está inserida a expressão “na forma da lei”. A proteção atribuída pela Constituição, para o autor, já inicia com a própria definição dos espaços territoriais, ou na sua localização, não se esperando que se implantem quaisquer acessórios para se instituir o regime protetivo.¹¹⁶

As decisões judiciais ao entender que não deve prevalecer o regime de proteção após a expiração do prazo de caducidade impõem risco de que ocorram alterações irreparáveis nas unidades de conservação em total desconformidade com a previsão constitucional e acabam por impor regimes jurídicos diferenciados em uma mesma unidade de conservação, entre as áreas já incorporadas ao patrimônio público e as áreas não regularizadas.

Mendes de Conservação da Biodiversidade e outro. Relator: Desembargador(a) Federal Alcides Martins. Julgado em: 17 ago. 2018. Acórdão publicado no e-DJF2R, págs. 490/518, em 22 ago. 2018. Disponível em: <https://balcaovirtual.trf2.jus.br/balcaovirtual/#/processo/00476687520124025101>. Acesso em: 22 abr. 2020.

¹¹⁶MACHADO, Paulo Affonso Leme. Art. 225, § 1º, III. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. n. p.

A necessidade de conservação desses espaços protegidos para presentes e futuras gerações, com supedâneo em um dever constitucional, de onde deve advir a orientação para aplicação das demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, daí decorre o interesse público na desapropriação destas áreas, que permanecerá enquanto subsistir os efeitos do ato de criação dessas áreas protegidas.

É de se ter em conta ainda a finalidade da previsão do prazo de caducidade previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41. A regra da caducidade da declaração de utilidade pública presente na lei de desapropriações traz em sua essência uma salvaguarda para o proprietário ante a inércia do poder público, ao suprimir os efeitos da declaração de utilidade pública, apesar da possibilidade de renovação da declaração contida no mesmo dispositivo.

Segundo ensinamento de Miguel Reale:

Interpretar uma lei importa, previamente, em compreendê-la na plenitude de seus fins sociais, a fim de poder-se, desse modo, determinar o sentido de cada um de seus dispositivos. Somente assim ela é aplicável a todos os casos que correspondam àqueles objetivos. [...] Fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir, armando-o de sanções, assim como também pode ser fim da lei impedir que ocorra um desvalor. [...] Nada mais errôneo do que, tão logo promulgada uma lei, pinçarmos um de seus artigos para aplicá-lo isoladamente, sem nos darmos conta de seu papel ou função no contexto do diploma legislativo.¹¹⁷

Isto posto, o artigo 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro apresenta um critério teleológico para a interpretação das normas, orientando o órgão jurisdicional para que, ao aplicar a norma ao caso concreto, leve em consideração a sua finalidade social e o bem comum.¹¹⁸

Nesse aspecto, não parece ser a melhor solução aquela dada pelos tribunais, em particular o TRF 1 e TRF4, ao entender que a caducidade se opera apenas quanto a declaração de utilidade pública ou interesse social, permanecendo hígido o ato de criação da unidade de conservação.

Como já evidenciado, o impedimento a continuidade dos atos de desapropriação se configuraria como uma espécie de sanção ao proprietário que estaria obrigado a conviver com os efeitos das limitações incidentes, ao passo que o poder público estaria impedido de promover a regularização do imóvel dos termos da lei federal. Os tribunais reconhecem que

¹¹⁷REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 272-273.

¹¹⁸BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

a caducidade se aplicaria apenas para a desapropriação promovida pelo poder público, mantida a possibilidade de o particular buscar indenização quando da ocorrência da desapropriação indireta. Resta evidente que não há sentido prático na aplicação da caducidade já que o próprio regime vigente nas unidades de conservação destinadas ao domínio público tornará necessária a desapropriação, ainda que realizada pela via da desapropriação indireta.

Além disso, nos casos de desapropriação em unidades de conservação, considerando que, mesmo após a extinção do prazo de declaração de utilidade pública continuarão a incidir limitações sobre os imóveis, a menos que haja supressão destes espaços nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal, não há que se falar em perda do interesse público, eis que esse se encontra assentado no próprio texto constitucional.

Como já apontado anteriormente, ao contrário dos atos de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação comum, a criação de uma unidade de conservação e consequente necessidade de desapropriação das propriedades privadas inseridas em seus limites para fins de sua incorporação ao patrimônio público não decorre de razão de conveniência e oportunidade, mas sim de determinação constitucional.

É essencial, portanto, reconhecer que no caso das desapropriações de unidades de conservação, não se está a cuidar de uma situação de desapropriação por utilidade pública genericamente tratada no Decreto-Lei 3.365/41. A aplicação desta norma nas desapropriações em unidades de conservação reclama a consideração de todos os aspectos sociais e históricos, e da determinação estampada no texto constitucional.

Por consequência, a aplicação pelos tribunais da regra de caducidade para a declaração de utilidade pública acarreta uma situação de instabilidade para a sociedade, a qual inviabiliza também que a Administração possa implementar plenamente as Unidades de Conservação, uma vez que tais espaços só podem alcançar plenamente seus objetivos após o devido processo de regularização fundiária dos imóveis e a consolidação territorial.

O entendimento adotado pelos tribunais também poderia prejudicar a operacionalização da compensação de reserva legal prevista no inciso III e parágrafos 5º a 7º do art. 66 do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012), importante instrumento para promover a regularização ambiental de imóveis rurais em todo o país e o cumprimento de sua função social nos termos da artigo 186 da Constituição. Tem-se notícia

de decisão em primeira instância estendendo os efeitos da caducidade para a proibição de doação de imóveis em unidades de conservação.¹¹⁹

Aqui reside outra possível controvérsia ao entendimento sobre a caducidade da declaração de utilidade pública. A compensação de reserva legal mediante a doação de imóveis localizados no interior de unidades de conservação não se procede, formalmente, mediante uma desapropriação, mas através de uma escritura de doação.

Ou seja, necessitaria este procedimento de uma declaração de utilidade pública ou interesse social para autorizar a doação da área ao órgão gestor, principalmente considerando que o ato de doação para fins de compensação se faz de maneira voluntária? Não teria o legislador, ao reafirmar, no novo código florestal, a possibilidade de se promover a compensação de reserva legal mediante a doação de áreas em unidades de conservação, admitido a necessidade de se dar continuidade as ações de desapropriação e regularização fundiária nas unidades de conservação?

Não apenas a permissão de compensar déficits em área de reserva legal com a doação de imóveis dentro das unidades de conservação, mas também os diversos instrumentos jurídicos pensados pelo legislador, tais como a compensação ambiental, florestal e espeleológica (apresentadas no primeiro capítulo), que ampliaram o rol de possibilidades à disposição do poder público demonstram o reconhecimento da necessidade e interesse na solução do passivo fundiário destas áreas.

Para o Ministério Público, o Código Florestal, consoante previsão do art. 66, § 5º, III, ao permitir a doação ao poder público de área localizada no interior de UC de domínio público pendente de regularização fundiária, estaria admitindo a existência de UC com áreas não desapropriadas, independentemente de prazo ou da data do decreto de criação da UC, o que comprovaria a não submissão dessa política ambiental ao prazo de caducidade do Decreto-lei nº 3.365/1941.¹²⁰

A situação, portanto, termina por resultar em um limbo jurídico: ainda que os proprietários estejam sujeitos a suportar por tempo incerto as limitações de natureza ambiental, a interpretação hoje prevalente nos tribunais, ao desautorizar o órgão ambiental

¹¹⁹Na Ação Civil Pública n. 0003407-92.2014.4.01.3804 ajuizada perante a 1ª Vara de Passos, Minas Gerais pela Defensoria Pública da União contra o ICMBio, houve deferimento de pedido de liminar, para entre outros, proibir o exercício, pelo ICMBio, IBAMA ou qualquer outro órgão ou autarquia, de qualquer atividade tendente à consolidação fundiária, por desapropriação, inclusive por doação, ou qualquer outro meio, até edição de decreto de interesse social para a continuidade das desapropriações no Parque Nacional da Serra da Canastra.

¹²⁰BRASIL. 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/pgt/documentos/PARNA_Serra_de_Itabaiana_caducidade.pdf. Acesso em 20 abr. 2020.

de propor as devidas ações expropriatórias, tem, na prática, impedido que os proprietários possam receber a justa indenização pelos seus imóveis.

Isso considerando que as limitações administrativas incidentes sobre os imóveis continuariam existindo, haja vista que as decisões judiciais, por si só, não caracterizariam a desafetação das áreas protegidas, que só pode ocorrer mediante lei, implicando a rigor, na exigência de cumprimento da reedição do decreto de declaração de utilidade pública.

A interpretação dada pelos tribunais traduz um conflito aparente, fruto de uma formalidade jurídica exigível somente a partir da leitura literal e isolada da regra contida no art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/1941. Apesar desta discussão já se prolongar por quase uma década nos tribunais, não se verificou até o momento iniciativa por parte do Poder Público de reeditar decretos de declaração de utilidade pública para quaisquer das unidades de conservação. Esperar do Poder Público a renovação da declaração de utilidade pública ou interesse social é outorgar uma discricionariedade que se entende que ele não possui.

Ressalte-se, tanto a conservação da biodiversidade quanto o direito de propriedade são tutelados constitucionalmente, existindo mecanismos jurídicos para equalização desses direitos, tais como o devido procedimento de desapropriação com a justa indenização paga no bojo dos processos administrativos e judiciais de desapropriação, bem como a regulamentação das atividades já desenvolvidas pelos proprietários e ocupantes no momento de criação das unidades de conservação, como proposto no capítulo anterior.

A implementação das Unidades de Conservação é mandamento constitucional e, uma vez desenvolvida com o devido processo administrativo ou judicial, atendendo aos ditames legais e com a devida indenização, não reflete qualquer violação por parte do Poder Executivo.

Os órgãos responsáveis pela gestão dessas áreas, com atribuição de promover essas desapropriações deve, de um lado, assegurar que os proprietários recebam suas justas indenizações, e, de outro, garantir a implementação integral das unidades de conservação para que elas possam, enfim, alcançar a plenitude de seus propósitos, tais como conservar a biodiversidade, fomentar o uso sustentável dos recursos naturais, proteger os recursos naturais necessários à subsistência das populações tradicionais e propiciar o desenvolvimento de uma cadeia econômica ligada ao desenvolvimento sustentável.

Necessário se faz refletir que essas decisões são tomadas analisando o caso particular, no entanto, as consequências se estendem muito além, impondo-se, pela via jurisdicional, um obstáculo ao cumprimento do dever de definir e proteger esses espaços

territoriais, bem como a prevalência de regimes jurídicos diferenciados em uma mesma unidade de conservação.

A aplicação do prazo de caducidade previsto no Decreto-lei nº 3.365/1941 põe em risco processos de desapropriação que tramitam em âmbito administrativo, bem como a própria consecução dos objetivos previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei nº 9.985/2000. Os proprietários podem se ver impossibilitados de concluir os processos de desapropriação, e, portanto, de receber a indenização devida, ainda que suas propriedades permaneçam sob certas limitações de uso impostas pelo regime ambiental. Além disso, o entendimento adotado pelos tribunais pode vir a prejudicar o cumprimento das metas de compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil para a preservação ambiental.

A garantia de que estes espaços estejam sobre domínio de quem é de direito é fundamental também para o cumprimento de outros comandos constitucionais inerentes à garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como a preservação e restauração de processos ecológicos, promoção do manejo ecológico de espécies e ecossistemas, bem como da proteção da fauna e flora (CF, art. 225, § 1º, I, II e VII), os quais dependem da constituição destes espaços protegidos para serem atendidos.

Depreende-se, portanto, que há interesse de que o poder público possa levar adiante as atribuições constitucionais e legais de implementar adequadamente as unidades de conservação, mediante desapropriação e justa indenização, quando se fizer necessário. Além do entendimento predominante nos tribunais representar um obstáculo ao procedimento de regularização fundiária das unidades de conservação, e sua implementação satisfatória, as decisões, de um modo, podem favorecer a degradação dos espaços protegidos, ao afastar a legitimidade do órgão gestor para coibir ilícitos ambientais, e, de outro lado, quando reconhecem a impossibilidade de estender a caducidade ao ato de criação da unidade de conservação, impõem a convivência do proprietário com as limitações impostas pelo regime de preservação.

Assim, a partir de todas as considerações aduzidas há que se concluir que a declaração utilidade pública de imóveis inseridos nos limites as unidades de conservação não deveria se submeter ao prazo quinquenal de caducidade referenciado no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, pois não há nesta situação alteração da relevância da área ou perda do interesse público para que se efetive a desapropriação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário marcado por uma política de planejamento e gestão ineficiente aliado a um histórico de desordem fundiária no país culminaram com uma situação de não efetivação dos processos de desapropriação necessários e uma insatisfatória consolidação territorial das unidades de conservação, provocando a busca por parte dos afetados, pela reparação dos danos junto ao judiciário mediante ações de desapropriação indireta e até mesmo de anulação dos atos de criação destas áreas.

A lei de desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/41), norma geral editada em um contexto social histórico e político diverso daquele que deu origem à normas protetivas de meio ambiente atualmente vigentes no país, prevê um prazo incompatível com as necessidades e os procedimentos adotados para a consolidação das unidades de conservação.

Por seu turno, a legislação ambiental não só não estabeleceu prazos para a promoção das desapropriações, como exigiu que a desafetação de área declarada como unidade de conservação somente poderá ocorrer mediante lei específica, conforme art. 225, III, da Constituição Federal e art. 22, §7º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Destarte, constata-se que o decurso do prazo de 5 anos previsto na lei de desapropriação não transforma a base axiológica da relevância da área que se almeja desapropriar e da imprescindibilidade de que a área seja incorporada ao patrimônio público, a fim dar cumprimento ao preceito constitucional e conseqüente repercussão em prol da sociedade.

Quanto ao objeto do estudo, foram identificados como argumentos nas decisões analisadas: a submissão do ato de criação das unidades de conservação às regras de direito administrativo, notadamente quanto aquelas contidas no Decreto-Lei nº 3.365/41 e Lei nº 4.132/1962, e o sopesamento entre o direito ao meio ambiente saudável e direitos individuais, em especial o direito à propriedade. Somente os Tribunais Regionais Federais da 1 e 4 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, mas apenas como fundamento para afastar a aplicação da caducidade também à criação das unidades de conservação, o que, via regra, acaba por se converter em uma penalidade ao proprietário que estará obrigado a conviver com os efeitos das limitações incidentes nesses espaços protegidos.

Dessa forma, o posicionamento adotado pelos tribunais, ao aplicar o prazo de caducidade de declaração de utilidade pública impedindo a continuidade das ações de desapropriação tende a agravar a situação de conflitos fundiários em unidades de conservação, levando a uma situação de permanente insegurança jurídica, já que a caducidade não se opera em relação aos atos de criação das áreas protegidas e os proprietários continuarão sujeitos às restrições impostas pelo regime especial de proteção.

Estes elementos apontam pela necessidade de definição de um posicionamento que seja compatível com os interesses da sociedade, amenizando conflitos nas unidades de conservação e garantindo-se que estes espaços possam cumprir com seus objetivos.

Em que pese a aplicação do prazo de caducidade da declaração de utilidade pública seja incompatível com o regime jurídico ao qual sujeitam-se as unidades de conservação, verificou-se a necessidade de normatizar adequadamente a questão, sob pena de direitos e liberdades individuais restarem suprimidos.

Entende-se que deve haver a instituição de um regime legal de transição que possibilite a coexistência entre as propriedades privadas dentro dos limites decretados das unidades de conservação até que sejam efetivadas as desapropriações. A ampliação do espaço participativo dos afetados nos processos decisórios, e o estabelecimento das normas de uso destes espaços, mediante instrumento apto, por exemplo, termo de compromisso, em observação ao contexto fático evidenciado nestas áreas protegidas, poderiam contribuir para reduzir os conflitos que chegam ao judiciário.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ricardo Marques de. A incaducabilidade dos decretos de criação de unidades de conservação da natureza. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3982, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28921>. Acesso em: 8 jan. 2020.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Aprova o código florestal que com este baixa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984*. Dispõe sobre as Reservas Econômicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89336.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 84.017 de 21 de setembro de 1979*. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1979/D84017.html Acesso em: 07 jul. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990*. Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99556.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996*. Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1922.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008*. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *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. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981*. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6902.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; [...]; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de

1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016*. Altera as Leis nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, [...]; e regulamenta o inciso XI do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13259.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018*. Altera as Leis nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017*. Altera a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Plano de Manejo da Floresta Nacional do Araripe*. Encarte 3, Diagnóstico – Parte 1. Brasília: IBAMA, 2005. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/flona_araripe_pm_diag1.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. CECAV - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas. *Orientações sobre compensação espeleológica*. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/orientacoes-e-procedimentos/compensacao-espeleologica.html>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Conquistas na regularização fundiária*. Brasília: ICMBio, 2017. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9122-conquistas-na-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Relatório de Gestão 2018*. Brasília: ICMBio, 2019. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/relatorios-de-gestao.html>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Dados Geoestatísticos das Unidades de Conservação Federais - Unidades de Conservação por Bioma*. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/UC_bioma_julho_2019.pdf. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 05 de 19 de maio de 2016. Estabelece os procedimentos para a Compensação de Reserva Legal, em imóveis localizados no interior de Unidades de Conservação Federais de domínio público, visando à regularização da sua situação fundiária, conforme Processo Administrativo nº 02070.000195/2014-01. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 maio 2016, Seção 1, p. 69-70.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 04 de 02 de abril de 2020. Regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 abr. 2020, Seção 1, p. 74.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Regularização Fundiária em unidades de conservação*. 4 Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: MPF, 2014. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

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. Acesso em 20 abr. 2020.

BRASIL. 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 20 abr. 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 32, de 08 de fevereiro de 2018. Regulamenta o procedimento de dação em pagamento de bens imóveis para extinção de débitos, de natureza tributária, inscritos em dívida ativa da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 fev. 2018, seção 1, p. 38.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 611.366 - MG*. Penal. 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. [...]. Sexta Turma. Agravante: Ministério Público Federal Agravado: Edson Luis Rigotto. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Julgado em 12 set. 2017. Publicado no DJE em 19 set. 2017. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1633756&num_registro=201402993474&data=20170919&formato=PDF. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.781.924-AL*. Ementa: Processual Civil. Administrativo. caducidade da declaração de utilidade pública. Prazo de 5 anos. Decisão recorrida no mesmo sentido da jurisprudência do STJ. Aplicação da Súmula 568/STJ. [...]IV - Agravo interno improvido. Segunda Turma. Agravante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Agravado: Alexandre Gondim da Rosa Oiticica. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 04/06/2019. Publicado no DJE em:10/06/2019. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroOrigem&termo=8015459820134050000&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 628.588 – SP*. Ementa: Administrativo – Criação do Parque Estadual Xixová-Japuí – Decreto Estadual 37.536/93 – desapropriação indireta – requisitos – não-configuração. [...] Primeira Seção. Embargante: Engeterpa - Engenharia Terraplenagem e Pavimentação Ltda. Embargado: Estado De São Paulo. Relator: Ministra Eliana Calmon. Julgado em: 10 dez. 2008. Publicado no DJE em 09 fev. 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200501745287&dt_publicacao=09/02/2009. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.646*. Artigo 22, caput e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. Repte: Governador Do Estado De Santa Catarina. Intdo. (a/s): Presidente da República; Congresso Nacional; Associação dos Conservacionistas e Defensores das Riquezas Naturais do Brasil. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 20 set. 2019. Publicado no DJE em: 02 dez. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2346347>. acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4737*. Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória n. 558/2012. Conversão na lei n. 12.678/2012. [...] Alteração da área de unidades de conservação por Medida provisória. Impossibilidade. Configurada ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada Procedente, sem pronúncia de nulidade. Repte: Procurador-Geral da República. Intdo: Presidente da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 5 abr. 2018. Publicado no DJE em 15 fev. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4197770>. acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1853/2013*. Processo 014.293/2012-9. Solicitação do congresso nacional. Auditoria operacional para avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental, criada pela lei 9.985/2000. Determinações e recomendações ao MMA, ao IBAMA e ao ICMBIO. Comunicação à comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle do senado federal. Arquivamento. Plenário. Relator Weder de Oliveira. Brasília, 17 jul. 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1853%20ANOACORDAO:2013%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1004/2016*. Processo 014.293/2012-9. Solicitação do congresso nacional. Pedido de Reexame. Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Auditoria Operacional. Lei 9.985/2000. Recursos Da Compensação Ambiental. Fiscalização e Aplicação, sob a ótica da eficiência e eficácia, dos programas governamentais. [...]. Interessados: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio; Ministério do Meio Ambiente. Plenário. Relator Raimundo Carreiro. Brasília, 27 de abr. de 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1004%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:'Plen%

C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Cível nº 0007193-36.2012.4.01.3701/MA*. Processual civil e administrativo. Apelação. Desapropriação por interesse social. imóvel situado em unidade de conservação. Reserva Extrativista do Ciriaco/MA. Decadência Configurada. [...]IV. Apelação desprovida. Quarta Turma. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Apelado: Abel Raimundo Dos Santos. Relator: Juiz Federal Carlos D'avila Teixeira (Conv). Julgado em 22 ago. 2016. Acórdão publicado no e-DJF1, ano VIII, n. 160, pág. 436/441 em 29/08/2016. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=71933620124013701>. Acesso em: 23 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível nº 0000868-91.2014.4.02.5109*. Administrativo. Ambiental. Desapropriação por utilidade pública. Unidade de Conservação. Lei 9.985/00. SNUC. Parque Nacional de Itatiaia. Instituto Chico Mendes. Legitimidade ativa. Interesse de Agir. Artigo 20 do DL 3.365/41. Desprovemento. [...]15. Recursos de apelação desprovidos. Quinta Turma Especializada. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e outro Apelado: Ludovic Marcel Cecile Van Passel – Espólio. Relator: Juiz Federal Firly Nascimento Filho (Conv.). Julgado em: 13 set. 2016. Acórdão publicado no e-DJF2R, págs. 205/230, em 23 set. 2016. Disponível em: http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp?NumProc=00008689120144025109. Acesso em: 23 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível nº 0047668-75.2012.4.02.5101*. 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. [...] Recurso conhecido e não provido. 5ª Turma Especializada. Apelante: Sergio Galvao e Outros. Apelado: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outro. Relator: Desembargador(a) Federal Alcides Martins. Julgado em: 17 ago. 2018. Acórdão publicado no e-DJF2R, págs. 490/518, em 22 ago. 2018. Disponível em: <https://balcaovirtual.trf2.jus.br/balcaovirtual/#/processo/00476687520124025101>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Cível nº 5023730-35.2012.4.04.7000/PR*. Apelação Cível. Administrativo. Ambiental. Desapropriação. Decadência. Parque Nacional dos Campos Gerais. Inocorrência. Necessidade de Lei Específica. Precedentes do TRF4. [...] Quarta Turma. Apelante: Federação da Agricultura do Estado do Paraná, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Apelado: Os mesmos. Relator: Juiz Federal Sérgio Renato Tejada Garcia. Julgado em 29 set. 2015. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41443636498456101040000000204&evento=490&key=4d08a1c2e6d57d59319b2db989e16d0c331b92675faee13df9d0a638cb00db37&hash=1ca0e143ee06bc6a6594b328c3dff5b4. Acesso em: 23 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação/Reexame Necessário nº 5006083-61.2011.4.04.7000*. Ementa: Ação Civil Pública. Colônia de Pescadores. Unidade

De Conservação. Parque Nacional da Ilha Grande. Caducidade do Decreto de Criação. Art. 225 da Constituição Federal. 3º Turma. Apelante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e outros. Apelado: Colônia de Pescadores Z13. Relatora Maria Lúcia Luz Leiria. Relator para Acórdão: João Pedro Gebran Netom.

Julgado em: 15 de ago. de 2012. Disponível em:

https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50060792420114047000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=&numPagina=1. Acesso em: 23 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Apelação/Reexame necessário* nº 8054/2008.80.00.004964-9. Ementa: Constitucional. Administrativo. Declaração de utilidade pública de terreno. Decreto Federal s/n de 28/5/2001 para criação de Estação Ecológica. Caducidade para possível expropriação. Art. 10 do Decreto nº 3.365/41. Desmatamento. Mata atlântica. Propriedade privada. [...] XI - Remessa oficial e apelação do IBAMA improvidas. XII - Apelação da parte autora provida[...]. Apelante: IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Olavo Calheiros filho. Apelado: Os mesmos. Relator: Des. Federal Ivan Lira de Carvalho (conv.). Julgado em: 02 jun. 2015. Acórdão publicado no e-DJF5R, em 17 jun. 2015. Disponível em: <http://www4.trf5.jus.br/cp/cp.do>. Acesso em: 01 maio. 2020.

BRASIL. 4ª Vara Federal de Campo Grande. Desapropriação imóvel rural por interesse social nº 5002288-57.2017.4.03.6000. Autores: Sindicato Rural de Porto Murtinho e outros. Réus: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e outros Juiz: Pedro Pereira dos Santos. Data: 18 jul. 2019. Disponível em: <https://Pje1g.Trf3.Jus.Br/Pje/Processo/Consultadocumento/Listview.Seam>. Acesso em 01 mar. 2020.

BRITO, Francisco A.; CÂMARA, João B. D. *Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CHEADE, Mariana Fava. *A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos, subsídios para conhecer o processo*. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2015.

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, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/38078>. Acesso em: 6 jan. 2020.

COSTA, Ana Cláudia Giraldi; MURATA, Afonso Takao. A problemática socioambiental nas unidades de conservação: conflitos e discursos pelo uso e acesso aos recursos naturais. *Sustentabilidade Em Debate*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 86-100, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v6n1.2015.12157>. Acesso em: 06 jan. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 463-489.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- LEUZINGER, Marcia Dieguez. A presença de populações tradicionais em unidades de conservação. In: LIMA, André (org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Instituto Socioambiental. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 301-318.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Art. 225, § 1º, III. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. n.p.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- RIBEIRO, Rodrigo Medeiros. Consolidação das unidades de conservação mediante a compensação de reserva legal: uma revisão de literatura. *Agrarian Academy*, Centro Científico Conhecer, Goiânia, v. 4, n. 7, p. 496-508, 2017. Disponível em: <http://www.conhecer.org.br/Agrarian%20Academy/2017a/Consolidacao%20das%20unidades.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.
- ROCHA, Leonardo G. M. da; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31639>. Acesso em: 06 jan. 2020.
- SÃO PAULO. Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. *Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: IMESP, 2009.
- SOUZA, Mara Freire Rodrigues de. *Política pública para unidades de conservação no Brasil: diagnóstico e propostas para uma revisão*. 2012. 433 p. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.
- VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Henrique Freire. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 139-162, out. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1970/1720>. Acesso em: 16 jan. 2020.

APÊNDICE A – Relação das decisões nos Tribunais Regionais Federais

ACÇÃO	PARTES	POSICIONAMENTO	TIPO	DATA	UNIDADE
TRF 5					
Apelação/Reexame necessário n. 8054 2008.80.00.004964-9	Apelante: Ibama Apelante: Olavo Calheiros Filho Apelado: Os mesmos	Favorável a caducidade, afastando a competência federal para fiscalizar.	Acórdão	2015	ESEC de Murici
Apelação Cível n. 0800001-69.2013.4.05.8002	Apelante: Ibama Apelado: Olavo Calheiros Filho	Favorável a caducidade, afastando a competência federal para fiscalizar.	Acórdão	2014	ESEC de Murici
Agravo de Instrumento n. 0800522-95.2012.4.05.0000	Agravante: ICMBio Agravado: Edson Maia Nobre de Abreu	Favorável a caducidade.	Acórdão	2013	ESEC de Murici
Apelação Criminal n. 9172 0000604-55.2011.4.05.8000	Apelante: MPF Apelado: Usina Santa Clotilde SA Apelado: Cristóvão Lins da Rosa Oiticica	Favorável a caducidade, afastando a competência federal para fiscalizar.	Acórdão	2013	ESEC de Murici
TRF 4					
Agravo de Instrumento n. 5034593-88.2018.4.04.0000	Agravante: Jussara Salgado Bittencourt Agravado: IBAMA; ICMBio; União	Favorável a caducidade. A caducidade da declaração de utilidade pública não interfere na validade ou eficácia do ato de criação	Acórdão	2018	PARNA Campos Gerais
Agravo De Instrumento n. 5062042-55.2017.4.04.0000	Agravante: União Agravado: Marconstroi Ind e Com de Madeiras Ltda - Epp	Favorável a caducidade. A prescrição quinquenal se aplica à desapropriação direta, não à desapropriação indireta.	Decisão monocrática	2017	PARNA de Araucárias
Agravo de Instrumento n. 5028966-40.2017.4.04.0000	Agravante: ICMBio Agravado: Indústria de Madeiras Tozzo S.A	Favorável a caducidade. A prescrição quinquenal se aplica à desapropriação direta, não à desapropriação indireta	Acórdão	2017	PARNA de Araucárias
Agravo de Instrumento n. 5037123-02.2017.4.04.0000	Agravante: Margarida Iolita de Macedo e outros Agravado: ICMBio	Favorável a caducidade.	Decisão monocrática	2017	PARNA de Aparados da Serra
Agravo De Instrumento n. 5048632-61.2016.4.04.0000	Agravante: União Agravado: Baía Madeiras Renováveis Ltda	Favorável a caducidade. A prescrição quinquenal se aplica à desapropriação direta, não à desapropriação indireta	Acórdão	2017	PARNA de Araucárias

Apelação Cível n. 5023730-35.2012.4.04.7000	Apelante: Federação da Agricultura do Estado do Paraná Apelante: ICMBio Apelante: União Apelado: Os Mesmos Apelado: Sindicato Rural de Carambei, Sindicato Rural de Castro, Sindicato Rural de Ponta Grossa	Favorável a caducidade. A caducidade da declaração de utilidade pública não atinge a criação da UC.	Acórdão	2015	PARNA dos Campos Gerais
Agravo de Instrumento n. 5006283-77.2015.4.04.0000	Agravante: Lourenço Zapotoczny Agravado: ICMBio	Favorável a caducidade. A caducidade não afeta a criação da UC e a validade do auto de infração	Decisão monocrática	2015	PARNA dos Campos Gerais
Apelação/Reexame Necessário n. 5000362-07.2011.4.04.7202	Apelante: ICMBio; Ministério Público Federal; União Apelado: José Nelson Dissenha	Favorável a caducidade. Entendeu que a caducidade se estende ao decreto de criação	Acórdão	2012	ESEC Mata Preta
Apelação/Reexame Necessário n. 5006083-61.2011.4.04.7000	Apelante: IBAMA; Município de Altônia; União Apelado: Colônia De Pescadores Z13	Favorável a caducidade. A caducidade somente se opera em relação aos atos que dizem respeito à desapropriação	Acórdão	2012	PARNA Ilha Grande
Apelação/Reexame Necessário n. 5006079-24.2011.4.04.7000	Apelante: IBAMA; Município de São Jorge do Patrocínio; União Apelado: Colônia de Pescadores Profissionais de Mundo Novo	Favorável a caducidade. A caducidade somente se opera em relação aos atos que dizem respeito à desapropriação	Acórdão	2012	PARNA Ilha Grande
TRF3					
Apelação Cível n. 0200658-13.1998.4.03.6104	Apelante: Praia Verde Empreendimentos e Participações Ltda Apelado: União Federal	Favorável a caducidade para fins de desapropriação indireta	Acórdão	2014	APA Cananéia-Iguape-Peruíbe
TRF 2					

Apelação n. 0047668-75.2012.4.02.5101	Apelante: Sergio Galvão e outros Apelado: ICMBio e outro	Entendimento contrário à caducidade. Desapropriação.	Acórdão	2018	PARNA do Itatiaia
Apelação cível n. 0000868-91.2014.4.02.5109	Apelante: ICMBio e outro Apelado: Ludovic Marcel Cecile Van Passel (Espólio)	Favorável a caducidade para fins de desapropriação direta.	Acórdão	2016	PARNA do Itatiaia
TRF 1					
Apelação cível n. 0008348-40.2013.4.01.3701	Apelante: ICMBio Apelado: Antônio da Mata Barbosa - Espolio	Favorável a caducidade para fins de desapropriação direta.	Acórdão	2016	RESEX do Ciriaco
Apelação cível n. 0007193-36.2012.4.01.3701	Apelante: ICMBio Apelado: Abel Raimundo Dos Santos	Favorável a caducidade para fins de desapropriação direta.	Decisão monocrática	2016	RESEX do Ciriaco
Apelação Cível n. 0001201-52.2007.4.01.3804	Apelante: Ministério Público Federal Apelado: Gabi Exploração e Comercio De Pedras Ltda	Favorável a caducidade. ACP, dano ambiental.	Acórdão	2016	PARNA da Serra da Canastra
Agravo de Instrumento n. 0015879-23.2016.4.01.0000	Agravante: Harmonia Empreendimentos Agropecuarios Ltda Agravado: ICMBio	Favorável a caducidade. Ação (pedido de reconhecimento caducidade)	Decisão monocrática	2016	RESEX Lado do Cedro
Agravo de Instrumento n. 0033469-18.2013.4.01.0000	Agravante: José Raul Alkmim Leão Agravado: IBAMA e outro	Favorável a caducidade, porém entendeu pela necessidade de dilação probatória	Decisão monocrática	2015	ESEC Serra Geral do Tocantins