

Processo

AREsp 1333944

Relator(a)

Ministro AFRÂNIO VILELA

Data da Publicação

DJEN 01/07/2025

Decisão

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1333944 - RJ (2018/0186115-2)

DECISÃO

Em análise, agravos interpostos pelo INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisões que inadmitiram recursos especiais, interpostos contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, assim ementado:

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.

1. O INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, foi criado pela Lei 11.516/2007, com a atribuição de, dentre outras, propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação, nos moldes da Lei 9.985/00, que disciplina o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

2. Pela leitura conjunta do artigo 1º, inciso I da Lei 11.516/2007, diploma legal que criou o ICMBio, e do art. 6º, inciso IV, da Lei do SISNAMA (Lei 6.938/81), resta nítida sua legitimidade para promover desapropriações, tendo em vista ser, juntamente com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor da política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

3. Trata-se de área particular inserida em unidade de conservação da categoria Parque Nacional (art. 8º, III, Lei 9.985/00), que tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de

pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, nos termos do art. 11, caput. Contudo, a criação de Parque Nacional não leva, por si só, à afetação para o fim de preservação ao qual se destina, sendo necessário desapropriar as áreas particulares incluídas em seus limites, conforme dispõe o § 1º do art. 11.

5. O Decreto-Lei nº 3.365/41, ao estabelecer o procedimento especial das desapropriações por utilidade pública, dispôs expressamente que a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço, devendo qualquer outra questão ser decidida por ação direta (art. 20), que o juiz proferirá sentença fixando o preço da indenização (art. 24, caput, parte final), que o levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros (art. 34, caput), e que, havendo dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo (parágrafo único do art. 34).

7. No caso dos autos, como relatado no Parecer nº 189/2013/DPFE-ICMBIO-CR8/PGF/2011-00, apesar do aceite da proposta de preço, ainda há pendências no que diz respeito a débito fiscal de Imposto de Transmissão Causa Mortis e à regularidade das edificações construídas em áreas de preservação permanente, que impossibilitariam a conclusão da desapropriação amigável, tendo sido esses os motivos que levaram ao ajuizamento da demanda.

8. A dificuldade de complementar a documentação que instruiria o procedimento administrativo de desapropriação também mostrou ser um entrave à sua conclusão, levando à opção pela via judicial, conforme se verifica à fl. 430: "Reafirma-se a necessidade de complementação documental, nos termos da IN nº 02/2009, sob pena de impedimento à conclusão do procedimento e consequente ineficácia desta proposta de aceite", o que se confirma, igualmente, por consulta ao site do TJRJ, processo de inventário n. 0002101-34.2015.8.19.0081, ajuizado pelo próprio ICMBio, por meio do qual requer a abertura de inventário, com a nomeação de inventariante provisório, afirmando ser entidade interessada, pois tem como objetivo a desapropriação de imóvel de propriedade do falecido.

9. Presente o interesse de agir, que se traduz pelo binômio "necessidade/adequação", sendo necessidade a impossibilidade de

obtenção do reconhecimento do direito senão pela via judicial escolhida, ao passo que a adequação diz respeito à compatibilidade entre a tutela jurisdicional pretendida e o instrumento processual pela parte autora utilizado.

10. Embora, a princípio, inexista conflito de interesses entre a Administração e o proprietário particular no que tange ao valor da indenização, que teria sido aceito na via administrativa, dificuldades procedimentais impediram a formalização daquele acordo, compelindo o ICMBio a adentrar na via judicial, sem a qual não alcançaria a pretendida desapropriação. Some-se a isso o fato de comprovar a suficiência de recursos para promover o depósito do valor ofertado administrativamente, para fins de imissão provisória na posse do bem, nos termos do art. 15, § 1º do DL n. 3.365/41.

11. A Unidade de Conservação Parque Nacional de Itatiaia foi instituída pelo Decreto n. 1713/1937, tendo o Decreto n. 87.586/82 ampliado a área protegida. Nesse passo, descabe ao Judiciário imiscuir-se na discricionariedade administrativa para decidir se o decreto expropriatório indicado expressa ou não caso de utilidade pública, a teor do art. 9º do Decreto-Lei n. 3.365/41 ("Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública").

12. O processo de desapropriação foi ajuizado no ano de 2014, muitos anos após a criação ou ampliação do Parque. Expirado, portanto, o prazo limite de cinco anos para se promover a expropriação, prazo quinquenal previsto no art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41.

13. O reconhecimento de nulidade, por ausência do órgão ministerial em demandas nas quais sua atuação seria obrigatória, requer a demonstração de prejuízo, conforme entendimento do eg. STJ.

14. Em que pese rebatidos os outros fundamentos da sentença terminativa, deve ser a mesma mantida, tendo em vista a caducidade do decreto expropriatório, restando ausente, portanto, pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 267, IV, CPC/73.

15. Recursos de apelação desprovidos (fls. 588-589).

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados pelo acórdão de fls. 632-642.

O ICMBIO sustenta, em seu recurso especial, preliminarmente, ofensa ao art. 1.022 do CPC, por não terem sido sanados os vícios apontados nos embargos de declaração. No mérito, aponta ofensa aos arts. 66, § 5º, III do Código Florestal, 11, §§ 1º e 5º, da Lei 9.985/2000 e

267, IV, do Código de Processo Civil/73, por entender que (a) "A caducidade do decreto expropriatório não está incluída dentre os pressupostos processuais, motivo pelo qual não poderia ter sido conhecida de ofício pelo Magistrado" (fl. 655); (b) "Nas desapropriações de propriedades inseridas nos limites de unidades de conservação (UC de Proteção Integral), o interesse não se dá sobre a propriedade singularizada nos registros imobiliários, como acontece nas desapropriações para reforma agrária por exemplo, mas sobre todo o território que abriga biodiversidade portadora de atributos naturais relevantes" (fl. 656); (c) "os Decretos que criam unidades de conservação não caducam, eis que a desapropriação para regularização fundiária das unidades de conservação se dá de forma gradativa no tempo, conforme forem sendo identificadas e delimitadas as áreas" (fl. 657).

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por sua vez, sustenta ofensa aos arts. 11, § 5º, da Lei 9.985/2000 e 66, III, § 5º, III, da Lei 12.651/2012, por entender que (a) "o Poder Público tem a obrigação de desapropriar imóveis particulares localizados no interior do Parque Nacional do Itatiaia. E, no caso da implementação de unidades de conservação, o Estado busca desapropriar em virtude de uma utilidade pública difusa, consistente na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado" (fl. 600); (b) "há uma sistemática diferenciada entre a desapropriação prevista pelo Decreto-lei nº 3.365/41 e as desapropriações requeridas pela Lei nº 9.985/2000, devendo o Decreto-Lei 33.65/41 ser compatibilizado com a Constituição federal e os ditames da lei que instituiu o SNUC" (fl. 600); (c) "No caso das desapropriações para fins de regularização fundiária de unidades de conservação, simplesmente não existe previsão expressa de caducidade. Até porque, o próprio ordenamento jurídico reconhece que a desapropriação para regularização fundiária das unidades de conservação se dá de forma gradativa no tempo.

Portanto, não há que se falar em ausência de promoção de atos destinados a efetivar a utilidade pública" (fl. 602); e (d) "a manutenção da decisão recorrida poderá inviabilizar de forma concreta o processo de consolidação territorial de inúmeras unidades de conservação federais, ou, ao menos, atrasará de forma desmedida sua conclusão, com prejuízo incalculável para a sociedade, que permanecerá privada da efetiva implementação de relevantíssimo patrimônio ambiental" (fl. 605).

Os recursos especiais não foram admitidos pelo Tribunal de origem

(fls. 680-685 e 739-745), dando origem aos presentes agravos.

É o relatório. Decido.

De início, verifico que a Corte de origem dirimiu, fundamentadamente, a matéria submetida à sua apreciação, tendo apreciado os temas necessários ao integral deslinde da controvérsia, não havendo omissão, contradição, obscuridade ou erro material, no acórdão recorrido, de modo que deve ser rejeitada a alegada violação ao art. 1.022 do CPC, constante do recurso especial interposto pelo ICMBIO.

Com efeito, não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: EDcl no REsp 1.816.457/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 18/5/2020.

Com relação à matéria de fundo, os recursos especiais merecem acolhimento. Com efeito, o Tribunal de origem assim decidiu a causa: O ICMBio alega que o Decreto n. 87.586/82 bastaria à constatação de utilidade pública do bem para fins expropriatórios, sendo certo que, dadas as peculiaridades inerentes a desapropriações de áreas inseridas em uma unidade de conservação de preservação integral, regida pela Lei 9.985/2000, seria inaplicável o prazo quinquenal de caducidade previsto no art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41.

Verifica-se que a Unidade de Conservação Parque Nacional de Itatiaia foi instituída pelo Decreto n. 1713/1937, tendo o Decreto n. 87.586/82 ampliado a área protegida [2] . Nesse passo, descabe ao Judiciário imiscuir-se na discricionariedade administrativa para decidir se o decreto expropriatório indicado expressa ou não caso de utilidade pública, a teor do art. 9º do Decreto-Lei n. 3.365/41 ("Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública").

Apesar de ultrapassado esse ponto, mister salientar que 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 n. 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 desapropriação.

Nessa toada, o direito de expropriar áreas declaradas de utilidade pública decai em 5 (cinco) anos, a partir de sua decretação, conforme preconiza o art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41 (fl. 581). Ocorre que, conforme a Lei n. 9.985/2000, que regula o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, o parque nacional (caso concreto em análise) é espécie de Unidade de Proteção Integral (art. 8º, III), destinada à preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (art. 11).

Nos termos da lei, a unidade é de posse e domínio públicos, e as áreas particulares incluídas em seus limites deverão ser desapropriadas (art. 11, § 1º, da Lei n. 9.985/2000). Porém, a lei não condiciona a criação de unidades de conservação à desapropriação das áreas particulares. O que se exige são estudos técnicos e consultas públicas (art. 22, § 2º da Lei n. 9.985/2000), e que haja ato do Poder Público instituinte (art. 22 da mesma norma).

Criada a unidade, as restrições implementadas por lei são imediatas, nos termos do art. 28 da Lei n. 9.985/2000:

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.

Desse modo, com o decreto criador da unidade de conservação, ao

menos nas unidades em que a lei assim define, o domínio público sobre a área é consequência imediata do ato do Poder Público, e seu afastamento somente pode ocorrer por força de lei. É o que dispõe o art. 22, § 7º, da Lei n. 9.985/2000:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. [...]

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Nesse passo, a criação da unidade, com todas as suas restrições decorrentes diretamente da lei, só pode ser revertida por lei ou, evidentemente, eventual nulidade do ato instituidor. Assim, criada a unidade, há automática declaração de interesse estatal ambiental nos imóveis da área afetada.

Desta forma, admitir a caducidade do ato declaratório de interesse social ou utilidade pública vinculado à criação de unidade de conservação de domínio público conduziria a uma aporia normativa, um impasse legal sem resposta evidente quanto aos efeitos do ato, prejudicando a própria segurança jurídica tanto dos proprietários quanto do meio ambiente. Isso porque estaria sendo admitida a redução ou extinção da unidade de conservação por ato diverso da lei específica constitucionalmente exigida para o efeito. A contradição normativa deve ser evitada quando o ordenamento oferece solução mais integrada e condizente com os objetivos da lei.

No caso, a solução passa pelo reconhecimento, primeiro, da incompatibilidade entre a manutenção integral da propriedade privada sobre os imóveis afetados pela unidade de conservação e a caducidade do interesse estatal na sua incorporação ao erário. É do texto legal expresso que decorre a inafastabilidade do interesse estatal na afetação dos imóveis privados ao patrimônio público nas áreas destinadas a especial proteção ambiental.

Assim, não há como fazer incidir o art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941 ou o art. 3º da Lei n. 4.132/1962, que impõem prazos respectivos de 5 (cinco) e 2 (dois) anos para a desapropriação nesses casos, ao menos não sem contrariar as normas alusivas às unidades de conservação de domínio público. O mero decurso de prazo que rege outras situações (desapropriação de interesse social ou por utilidade pública) não deve conduzir ao desfazimento prático ou jurídico da criação da unidade destinada à conservação do meio ambiente.

Nesse contexto, se a desapropriação é consequência, não premissa, da

criação da unidade de conservação, o eventual descumprimento da fase executiva da desapropriação, com a correspondente indenização e transferência legítima e formal do imóvel privado ao domínio público, resulta não na reversão do fato jurídico de criação da unidade de conservação, nem da imissão do Estado na posse do bem, mas no cabimento da respectiva ação indenizatória, por caracterização do ilícito administrativo conhecido como desapropriação indireta. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL.

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO (RESERVA EXTRATIVISTA).

DECRETO DE CRIAÇÃO. CADUCIDADE. NORMAS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO. INTERESSE SOCIAL E UTILIDADE PÚBLICA.

INAPLICABILIDADE. NORMA AMBIENTAL. PREVALÊNCIA. ESPECIALIDADE E SUPERVENIÊNCIA. INTERESSE AMBIENTAL NA DESAPROPRIAÇÃO EM DECORRÊNCIA DA PRÓPRIA LEI. PERMANÊNCIA ENQUANTO EXISTIR A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. RETORNO AO DOMÍNIO PARTICULAR E REDUÇÃO DO TERRITÓRIO PROTEGIDO. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DAS RESTRIÇÕES AMBIENTAIS E DOMINIAIS. RESSALVA DA TUTELA DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELA VIA INDENIZATÓRIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Recurso especial interposto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que manteve a disponibilidade dos direitos de propriedade de particulares em área destinada a reserva extrativista, pela caducidade do decreto expropriatório.

2. A questão em discussão consiste em definir a possibilidade de caducarem os efeitos expropriatórios do decreto criador de unidade de conservação de domínio público, no caso, reserva extrativista.

3. A caducidade dos decretos de interesse social e utilidade pública é inaplicável aos atos vinculados às unidades de conservação de domínio público, como é o caso da reserva extrativista, ante a incompatibilidade entre as normas administrativas gerais da desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/1941 e Lei n. 4.132/1962) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei n. 9.985/2000).

4. Tanto as restrições ambientais quanto o interesse expropriatório do Estado sobre os imóveis afetados pelas unidades de conservação de domínio público decorrem da própria lei que regula essas unidades.

A lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000) é taxativa ao impor o domínio público, com consequente afetação ao erário, dos imóveis alcançados por unidades de conservação desse gênero: estação ecológica (art.

9º, § 1º), reserva biológica (art. 10, § 1º), parque nacional (art. 11, § 1º), floresta nacional (art. 17, § 1º), reserva extrativista (art. 18, § 1º), reserva da fauna (art. 19, § 1º), e reserva de desenvolvimento sustentável (art. 20, § 2º).

5. A especialidade e superveniência da Lei 9.985/2000 afasta as normas gerais de desapropriação por interesse social e utilidade pública no que são com ela incompatíveis, prevalecendo a autonomia do ramo do Direito Ambiental sobre as normas gerais do Direito Administrativo em sentido estrito.

6. O interesse estatal na desapropriação dos imóveis privados afetados por unidades de conservação de domínio público decorre diretamente da criação dessas unidades, e perdura enquanto elas existirem. O interesse expropriatório de caráter ambiental não se confunde integralmente com o interesse social ou a utilidade pública, sendo regido pelas suas normas específicas, quando incompatíveis com as leis que regem as desapropriações administrativas em geral.

7. A criação de unidade de conservação não é revertida pelo decurso do prazo para ajuizamento das ações de desapropriação dos imóveis particulares afetados. Somente lei, em sentido estrito, pode desafetar ou reduzir a área de unidade de conservação.

8. A desapropriação dos bens privados afetados é consequência, não premissa, da criação da unidade de conservação de domínio público.

9. Portanto: i) no âmbito das unidades de conservação de domínio público, o próprio ato de criação da unidade corresponde à fase declaratória da etapa administrativa da ação de desapropriação, que afirma o interesse estatal nas áreas privadas afetadas; ii) esse interesse é de caráter ambiental, distinto das declarações de utilidade pública ou de interesse social; iii) o interesse público ambiental na área objeto de unidade de conservação de domínio público dura enquanto a própria unidade de conservação não for extinta, por lei em sentido estrito, não estando sujeito à caducidade pela simples passagem de tempo.

10. O desatendimento do prazo para efetivação do procedimento administrativo expropriatório enseja eventual ação indenizatória do particular por desapropriação indireta ou limitação administrativa, observados os respectivos prazos prescricionais, mas jamais a reversão automática das restrições ambientais ou do domínio público resultantes diretamente, por força de lei, da criação da unidade de conservação. Os casos concretos deverão levar em conta, na

indenização, a incidência ou não de juros compensatórios (ante a possível ausência de imissão estatal na posse), o passivo ambiental a ser descontado do preço pago ao expropriado, o termo inicial da prescrição e outros relevantes à solução da causa.

11. Declarado o interesse ambiental do Estado na área, pelo ato de criação da unidade de conservação, não é o decurso de tempo da omissão estatal no cumprimento de seus deveres associados a esse ato que lhe retira suas características especiais de tutela do meio ambiente ou mitiga sua existência. 12. Recurso especial provido, para afastar a ocorrência de caducidade da declaração de interesse ambiental na desapropriação (REsp n. 2.172.289/MA, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 13/5/2025, DJEN de 29/5/2025).

Assim, o transcurso do prazo de cinco anos da data de criação do Parque Nacional de Itatiaia não é óbice ao ajuizamento da ação expropriatória.

Isso posto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, c, do RISTJ, conheço dos agravos para dar provimento aos recursos especiais, para, reformando o acórdão recorrido, determinar o retorno dos autos à origem, para que seja dado regular processamento à ação de desapropriação ajuizada pelo ICMBIO.

Intimem-se.

Brasília, 27 de junho de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA Relator