

DESAPROPRIAÇÃO AMBIENTAL: UMA LEITURA ECOLOGIZADORA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO STJ

Mariana Barbosa Cirne¹

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) |

RESUMO

O artigo analisa a jurisprudência do STF e do STJ sobre a desapropriação ambiental e a indenização estatal pela criação das unidades de conservação. A Constituição de 1988 trouxe a ecologização da propriedade, o que corroborou com a implementação das unidades de conservação. Por meio de revisão bibliográfica e jurisprudencial, foram analisados 24 acórdãos do STF e 199 do STJ. O trabalho concluiu que o STJ defende uma diferenciação entre desapropriação e limitação administrativa. Neste último caso, o dever de indenizar pela criação de novas unidades de conservação é afastado, em razão da ausência do efetivo apossamento administrativo do imóvel particular. De 76 decisões, 24 reconhecem a desapropriação indireta. 64% das unidades de conservação são de domínio público, entendida como limitação administrativa, já que o Poder Público, após a criação das UCs, não se apossa das áreas. O STF, com 8 julgados, demonstrou que em todas as hipóteses de limitação seria cabível a indenização, independentemente de seu domínio público ou privado. Conclui-se que as posições do STJ e do STF não parecem atender à ecologização da propriedade defendida neste trabalho.

Palavras-chave: desapropriação ambiental; propriedade; tribunais superiores; unidade de conservação.

¹ Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Especialista em Direito Público pela Universidade Potiguar (UnP). Especialista em Processo Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Procuradora Federal na Advocacia Geral da União (AGU). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP. Professora de Direito Ambiental no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1742438924529264> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9832-7225> / e-mail: marianabcirne@gmail.com

ENVIRONMENTAL EXPROPRIATION: AN ECOLOGICAL APPROACH OF THE STF'S AND THE STJ'S JURISPRUDENCE

ABSTRACT

The article analyzes the jurisprudence of the STF and the STJ on environmental expropriation and on compensation for conservation units' creation. The 1988 Brazil's Constitution introduced an ecological approach on property, which contributed to the conservation units' implementation. Through bibliographic and jurisprudential review, 24 STF's decisions and 199 STJ's were analyzed. The research concluded that the STJ defends the distinction between expropriation and administrative limitation. In the last case, the duty to indemnify for the creation of new conservation units is removed, considering the absence of effective administrative possession of the private property. Of 76 decisions, 24 recognize indirect expropriation. 64% of the conservation units constitute public domain lands, understood as an administrative limitation, since the Public Power, after the creation of the UCs, does not take possession of the areas. The STF, in 8 decisions, demonstrated that in all cases of administrative limitation, compensation would be due, whether the land is considered public or private domain. This research concludes that the STF's and the STJ's understanding of the subject does not seem to meet the ecological approach on property defended in this paper.

Keywords: *environmental expropriation; property; Brazilian superior courts; conservation unit.*

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre a desapropriação ambiental a partir de uma visão da ecologização da propriedade. Da leitura das decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a desapropriação ambiental, este trabalho pretende descortinar um debate sobre a desapropriação ambiental, quanto ao direito de indenização na hipótese de criação de unidades de conservação. O tema é especialmente relevante, ante a existência de 334 unidades de conservação federais, o que representa 171.424.192 ha do território brasileiro. Infelizmente, esse número não significa necessariamente proteção ambiental, ante o déficit de implementação dessas unidades de conservação.

A Constituição de 1988 trouxe uma nova visão da propriedade, ao orientar sua interpretação à luz do art. 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado), do art. 225, § 1º, III (dever do estado de proteger o equilíbrio dos espaço territoriais especialmente protegidos), do art. 170, VI, (a limitação da ordem econômica por valores ambientais) e do art. 186, II, (a função social da propriedade rural – junção dos componentes social, ambiental, racional e trabalhista). A ecologização da propriedade, portanto, deve surtir efeitos nas decisões dos Tribunais Superiores.

Ocorre que, como se apresentará neste trabalho, a desapropriação ambiental engloba 4 possíveis caminhos. A desapropriação-sanção, por interesse social para fins de reforma agrária, pautada na Lei n. 8.629, de 1993. A desapropriação por utilidade pública, pautada no Decreto-Lei n. 3.365, de 1941. A desapropriação por interesse social, pautada na Lei n. 4.132, de 1962. Por fim, a desapropriação indireta, especialmente criada diante do problema da criação das unidades de conservação sem o necessário pagamento das indenizações prévias, o que ensejou a ação do privado em face da União, em atendimento a requisitos jurisprudenciais.

Ao fazer uma análise da jurisprudência dos tribunais superiores, a partir da ideia de desapropriação ambiental para a implementação de unidades de conservação, pode-se perceber que existe um embate entre os conceitos de limitação administrativa e de desapropriação, nas searas legais e constitucionais. O que está em pauta são as limitações dadas ao direito de propriedade pelo componente ambiental.

Diante desse cenário, a pergunta que desafia esta pesquisa é a seguinte: Como o STJ e o STF interpretam a desapropriação ambiental para a

criação de unidades de conservação? Qual seria a visão que melhor respeita a ecologização da propriedade?

Para responder a essas questões, o trabalho está dividido em 3 partes. Na primeira delas, será tratada a ecologização da propriedade. Em seguida, na segunda parte, haverá espaço para a desapropriação ambiental para a finalidade de regularização fundiária das unidades de conservação. Por fim, serão apresentados os resultados da pesquisa da jurisprudência do STJ e do STF sobre o tema. Por meio de revisão bibliográfica, conjugada com pesquisa jurisprudencial, o trabalho analisou 24 decisões do STF e 199 do STJ.

Como resultado, a pesquisa demonstrou que, das 76 decisões do STJ, 24 se materializaram como desapropriações indiretas e 20 delas, como limitação administrativa. Há, portanto, um embate sobre o pagamento de indenização dessas áreas. 64% das unidades de conservação são de domínio público. Mesmo nesses casos, o STJ reconhece a limitação administrativa, já que o Poder Público, após a criação das UCs, não se apossa das áreas. O STF, com 8 julgados, demonstrou que, em todas as hipóteses de limitação, seria cabível a indenização. O particular merece receber indenizações, apesar do dever constitucional de suportar as limitações ambientais. A análise dos julgados dos Tribunais Superiores demonstra que a ecologização da propriedade não parece surtir os efeitos esperados.

1 ECOLOGIZAÇÃO DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O direito de propriedade, no contexto da Constituição de 1988, precisa ser observado de maneira aliada a sua função social. Isso porque “propriedade e função social são princípios coexistentes e inseparáveis, sendo a função social intrínseca à propriedade” (DANI; BORGES DE OLIVEIRA; SABETZKI BARROS, 2011, p. 470). A propriedade, portanto, passa a conter uma dimensão socioambiental, ligada ao bem comum, que não poderá ser desconsiderada. A propriedade, nesse novo contexto, precisa ser exercida em harmonia com os interesses sociais e ambientais (COELHO; REZENDE, 2016).

Marés (2002) defende que a Constituição de 1988 representa uma mudança de perspectiva ao reconhecer no texto direitos coletivos e difusos como o meio ambiente, o patrimônio cultural, os valores étnicos e limitações à propriedade privada. Isso materializa um novo direito fundado no

pluralismo. A partir do conteúdo da Constituição de 1988, pode-se reconhecer um valor intrínseco à natureza (WINCKLER; PEREIRA; FRANCO, 2010) que tem efeito na leitura a ser feita em outros institutos, como o direito de propriedade. Com essa virada, a propriedade privada abandona sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, em que se submete a uma ordem ambiental (SANTOS, 2008). Trata-se, portanto, de uma mudança de fundo que detém reflexos no direito de propriedade.

Essa mudança de paradigma – a ecologização da propriedade – está inserida no texto de 1988. Deve-se, então, apontar que o texto Constitucional mudou a feição da propriedade em 4 principais pontos. Em primeiro lugar, no art. 225, ao trazer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem se uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida. Essa definição conferiu um contexto mais amplo a um direito que detinha uma visão individual. O novo texto introduziu a mudança de um paradigma de Estado liberal/individual, passando pelo Estado social/coletivo, para um Estado solidário/difuso (CIRNE, 2019). Isso porque o texto decidiu “contemplar os interesses coletivos e garantir a promoção do bem comum” (DANI; BORGES DE OLIVEIRA; SABETZKI BARROS, 2011, p. 470). Há, aqui, um dever de solidariedade que transformou o direito de propriedade, não mais podendo vê-lo de maneira individual ou meramente coletiva. A solidariedade é o novo vetor que impulsiona a ecologização da propriedade e que engloba o estabelecimento de regime de exploração limitado e condicionado, pautado no equilíbrio ambiental (CIRNE, 2019).

O segundo ponto está inserido no art. 170, VI², ao tratar da livre iniciativa e, ao mesmo tempo, colocar expressamente o meio ambiente como uma de suas limitações. Há, nesse ponto, uma qualificação do direito de propriedade pelo meio ambiente (ARAÚJO, 2017). Esse dispositivo permite concluir que a harmonização entre a propriedade e a função social também será exigida no contexto da Ordem Econômica (VIEIRA, 2009). Ocorreu a materialização do princípio do desenvolvimento sustentável que estabelece limites ambientais e sociais ao desenvolvimento econômico (CIRNE, 2019).

Por fim, o terceiro ponto, e não menos importante, está no art. 186, II³,

2 Cf. “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988).

3 Cf. “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente,

da Constituição de 1988, que trata da função social da propriedade rural, ao incluir entre os requisitos cumulativos para tal intento o meio ambiente. Em outras palavras, inclui no conceito da função social a correta utilização dos recursos naturais, no intuito de viabilizar sua conservação e sua preservação. “O critério ecológico corresponde à perspectiva ambiental da função social da propriedade rural” (VIEIRA, 2009, p. 88). Visto que a propriedade tem de cumprir uma função socioambiental, as valorações, para efeito de indenização, devem guardar consonância com essa mudança de paradigma (SANTOS, 2008, p. 76). Faz parte, portanto, da ecologização da propriedade, neste caso, rural.

No último ponto, o § 1º, III, do art. 225 estabeleceu como dever do Poder Público

[...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

Com esse dispositivo, pode-se perceber que a ecologização da propriedade foi ainda mais protegida pelo texto constitucional, com o resguardo de sua integridade e exigindo a reserva legal para a redução de sua proteção. Sobre esse dispositivo, o STF já firmou posição de que a reserva de legislação é requisito apenas para a modificação ou supressão de unidade de conservação, podendo o Poder Público valer-se de outros atos, além de lei em sentido estrito, como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos (BRASIL, 2019). Trata-se de um dever estatal ao qual os gestores públicos estão vinculados. Em outras palavras, não há discricionariedade, mas sim um dever estatal de criar esses espaços territoriais especialmente protegidos (MARCON, 2014).

Da interpretação do sistema constitucional de proteção ao meio ambiente pode-se extrair a explorabilidade limitada da propriedade (WINCKLER; PEREIRA; FRANCO, 2010). Impõe-se, portanto, a consciência da existência da função social da propriedade e a necessidade de aplicá-la de maneira efetiva (LEONETTI, 1998).

Ante essa mudança de perspectiva sobre a propriedade deve-se, portanto, refletir sobre a implantação de unidades de conservação, já que essas áreas ambientalmente relevantes são um dos principais instrumentos de tutela da biodiversidade (COELHO; REZENDE, 2016). Apesar de

segundo critérios e grau de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: [...] II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988).

sua importância, uma grande parte das UCs não foi ainda incorporada ao patrimônio público. A regularização fundiária⁴ desses espaços, de responsabilidade do Poder Executivo, tem se mostrado deficiente (BRASIL, 2014a). Isso configura uma falsa noção de proteção (GODOY; LEUZINGER, 2015). Exatamente por isso, parece necessário tratar de um dos principais instrumentos que pode contribuir com essa implementação: as ações de desapropriação ambiental. Este é o tema a ser abordado no próximo tópico deste trabalho.

2 DESAPROPRIAÇÕES AMBIENTAIS

A desapropriação é a “forma mais gravosa de intervenção do Estado na propriedade uma vez que efetivamente retira do particular a sua propriedade” (SILVA, 2017, p. 22). É um “procedimento administrativo através do qual o Poder Público, com fulcro em prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impele ao particular a perda de um bem que será suprido em seu patrimônio por uma justa indenização” (DI PIETRO, 2014, p. 144). Em outras palavras, a desapropriação é uma medida gravosa a ser tomada pelo poder público quanto à propriedade privada, que demanda o pagamento de justa indenização.

Entre as possibilidades de desapropriação ambiental, há 4 (quatro) modalidades. A primeira delas, é a desapropriação-sanção, por interesse social para fins de reforma agrária (SEFER; RODRIGUES, 2016) que materializa uma faceta da função socioambiental da propriedade e está regulamentada na Lei n. 8.629/93 (BRASIL, 1993a; SANTOS, 2008) e na Lei Complementar n. 76/1993 (BRASIL, 1993b; HARADA, 2007)⁵. Nesse caso, o objetivo é promover a reforma agrária e punir o descumprimento da função social da propriedade. Como se trata de requisitos cumulativos, sendo um deles ambiental, seria viável aplicar a desapropriação-sanção (VIEIRA, 2009). Ocorre que, como este trabalho fez a opção por tratar das desapropriações para a implementação de unidades de conservação, essa espécie não estará no centro das atenções.

A segunda modalidade pauta-se no interesse social e está regulamentada na Lei n. 4.132, de 1962⁶ (BRASIL, 1962). Esse é um dos fundamentos

4 Por regularização fundiária, deve-se entender o “processo necessário a fazer com que a área que integra a Unidade de Conservação esteja na posse e domínio de quem de direito” (BRASIL, 2014a, p. 8).

5 Para aprofundar-se sobre esse tema, ver: Cirne (2011) e Salles (2006).

6 Cf. “Art. 2º Considera-se de interesse social: [...] VII – a proteção do solo e a preservação de cursos

legais utilizados pelo ICMBIO para desapropriar áreas privadas inseridas em unidades de conservação de domínio público.

Há, ainda, a desapropriação por utilidade pública, com seu marco normativo no Decreto-Lei n. 3.365/41 (BRASIL, 1941). Conforme o art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41⁷, entre as hipóteses cabíveis de desapropriação por utilidade pública estão os locais particularmente dotados pela natureza (COELHO; REZENDE, 2016).

Por fim, há a desapropriação indireta, que decorre de uma inovação jurisprudencial. Nos termos da jurisprudência firmada no STJ, os requisitos simultâneos da desapropriação indireta são os seguintes:

- a) a titularidade inquestionável do domínio do imóvel à época da edição do decreto de criação da unidade de conservação;
- b) a localização do bem de raiz nos limites de uma unidade de conservação de posse e domínio público;
- c) o efetivo apossamento administrativo do imóvel particular pelo órgão ambiental, mediante a prática de atos concretos de limitação de uso, gozo e disposição da propriedade capazes de esvaziar completamente o conteúdo desse direito (BRASIL, 2019).

Trata-se de instituto que decorre da prevalência do interesse público sobre o privado, mas é visto com muitas ressalvas por parte da doutrina (SOUZA, 2010).

Como se demonstrará na análise jurisprudencial, o grande embate que ocorre nos Tribunais Superiores centra-se no pagamento de indenizações. Tratando-se de desapropriação indireta, seria cabível a indenização. De outra parte, no caso de limitação administrativa, nenhum recurso deveria ser pago. A limitação administrativa é diferente da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante, com integral indenização. Na outra, há “restrição ao uso da propriedade, imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização” (MEIRELLES, 2009, p. 645-646).

Tratando-se de limitação administrativa, isso significa que “o Poder Público cria restrições de caráter geral ao direito de propriedade dos administrados, sem o nascimento de qualquer direito à indenização” (BRASIL,

e mananciais de água e de reservas florestais. [...] VIII – a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei n. 6.513, de 20.12.77” (BRASIL, 1962).

7 Cf. “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 (grifo nosso)” (BRASIL, 1941).

2014a, p. 10). Em outras palavras, a limitação administrativa corresponde a “toda imposição do Estado, de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independentemente de qualquer indenização” (SANTOS, 2008, p. 101).

Sabe-se que a criação de uma unidade de conservação altera profundamente a função socioambiental das propriedades existentes no interior da área decretada, mas tal alteração não deve gerar, por si só, uma obrigação reparatória por parte do Poder Público. Deve-se, portanto, avaliar se a situação concreta implica o esvaziamento completo do conteúdo econômico de determinada propriedade (BRASIL, 2014a). A criação de uma unidade de conservação materializa sempre um interesse público (LEUZINGER, 2003) que merece ser compartilhado por todos. Em havendo incompatibilidade entre o direito da coletividade pela efetiva implantação das unidades de conservação e o direito do proprietário no exercício de seus direitos privados, deverá prevalecer o interesse público (COELHO; REZENDE, 2016). A ecologização da propriedade dará essa orientação.

3 A DESAPROPRIAÇÃO AMBIENTAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Os parâmetros desta pesquisa estão nas decisões colegiadas do Tribunais Superiores sobre o tema desapropriação ambiental. Para tanto, foram realizadas pesquisas no site do STF (<https://jurisprudencia.stf.jus.br>) e do STJ (<https://scon.stj.jus.br/SCON/>) a partir das palavras “desapropriação” e “ambiental”. Ficou definido que apenas os acórdãos fariam parte da pesquisa e que os embargos de declaração seriam excluídos de seu objeto⁸. Não foi necessário delimitar um espaço de tempo, visto que os marcos normativos sobre desapropriação, que se aplicam ao debate de unidades de conservação, são bastante antigos. Como a ecologização da propriedade parte da Constituição de 1988, este é o marco inicial temporal dos julgados.

O material de pesquisa deste trabalho materializou-se em 199 acórdãos do STJ e 24 julgados do STF. Não se utilizaram as palavras “unidades de conservação” na busca na base de pesquisa, porque isso reduziria excessivamente seu objeto, em prejuízo da pesquisa. No STJ, por exemplo, ao incluir as palavras “unidade de conservação”, o número de julgados

⁸ Isso porque, conforme o art. 1.022 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015): “Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: I – esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; II – suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; III – corrigir erro material”. Caso se incluíssem essas decisões, haveria uma duplicidade nos resultados.

a ser analisados diminuiria para 15. Percebeu-se que, em alguns casos, utilizam-se “espaços territoriais especialmente protegidos” ou em outros a própria espécie de unidade de conservação objeto do julgado. Não há uma padronização.

A pesquisa pauta-se nas categorias de unidades de conservação estabelecidas na Lei n. 9.985, de 2000, independentemente de serem federais, estaduais e municipais. O art. 7 da Lei do SNUC (BRASIL, 2000) definiu dois grupos de unidades de conservação, com características específicas (PEREIRA; SCARDUA, 2008): as de proteção integral, que só admitem o uso indireto de seus recursos naturais, e as unidades de uso sustentável, que admitem o uso direto desses recursos⁹. A lei do SNUC estabeleceu que o domínio deveria ser público ou privado com restrições, a depender de qual das 12 categorias de unidade de conservação. O que aparece, em todas as categorias¹⁰, é a previsão de que “as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei” (BRASIL, 2014a). Este trabalho se debruçou sobre essa orientação. A partir da leitura das decisões, foi possível separar aquelas que tratavam de unidade de conservação, no escopo desta pesquisa.

Como anunciado na introdução, as perguntas que orientam esta pesquisa são as seguintes: Como o STJ e o STF interpretam a desapropriação ambiental para a criação de unidades de conservação? Qual seria a visão que melhor respeita a ecologização da propriedade?

Explicadas as principais escolhas metodológicas, passa-se aos resultados.

3.1 O STJ evitando o pagamento desnecessário de indenizações

Das 199 decisões coletadas, 76 tratavam de desapropriações envolvendo unidades de conservação. As decisões sobre desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, discutindo passivo ambiental¹¹ e indenização em separado da cobertura florestal¹²; as sobre proteção da

9 Cf. Art. 7º [...] “§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

10 Salvo RPPN, que sempre são privadas.

11 Para aprofundar-se sobre esse tema, ver: Cirne (2011) e Sefer e Rodrigues (2016).

12 Como por exemplo, pode-se citar o REsp 789481 e o REsp 878939.

mata atlântica¹³ e as sobre área de preservação permanente (APP)¹⁴ do Código Florestal, foram excluídas do objeto de pesquisa, pois não envolviam unidades de conservação.

O principal ponto de destaque está em perceber que na jurisprudência do STJ existe expressa diferença entre limitação administrativa e desapropriação indireta. Isso porque, aos olhos do STJ, a limitação administrativa distingue-se da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante, com integral indenização; naquela há restrição ao uso da propriedade, imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização (SOUZA, 2010).

A leitura do material permitiu construir uma codificação (SALDAÑA, 2009) para os principais temas identificados nos julgados. São eles: (a) Caducidade do Decreto¹⁵; (b) Desapropriação direta¹⁶; (c) Desapropriação indireta¹⁷; (d) Desapropriação por interesse social¹⁸; (e) Imissão na posse; (f) Impedir a edição do Decreto de criação da UC; (g) Improbidade administrativa; (h) Invalidação das licenças ambientais em razão do prejuízo à UC; (i) Limitação Administrativa¹⁹; (j) Nulidade do decreto por falta de prévia consulta à população; (k) Prescrição do pedido indenizatório; (l) Sobreposição da ARIE e Desapropriação para fins de reforma agrária; (m) Tredestinação lícita do Decreto²⁰.

O Quadro 1 traz as informações sintetizadas dos 76 julgados sobre: (a) o número do recurso no STJ; (b) a síntese da decisão, conforme a codificação explicada; (c) a unidade de conservação envolvida, quando identificável; e (d) o domínio da UC a partir das categorias da Lei n. 9.985/2000²¹. Eis os resultados:

13 Cf. o REsp 752813/SC.

14 Cf. AgInt no AgInt no AREsp 974689

15 Para a hipótese de aplicar o prazo de cinco anos para a propositura da desapropriação, conforme art. 10 do Decreto-Lei n. 3365/1941: “Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará” (BRASIL, 1941).

16 Para a hipótese de a ação ter sido proposta pelo Poder Executivo, pautada no Decreto-Lei n. 3365/1941.

17 Para a hipótese decorrente de criação jurisprudencial, ocorrendo quando o particular propõe ação em face do Poder Público em busca de indenização.

18 Para a hipótese de ação proposta pelo Estado com fundamento na Lei n. 4.132, de 1962 (BRASIL, 1962).

19 Para a hipótese de a limitação ser considerada ser geral e abstrata, não ensejando indenização.

20 Para a hipótese de a discussão envolver o fato que a modificação do objeto do Decreto modificar licitamente seu interesse público.

21 Nesta parte do trabalho, as unidades de conservação estão separadas em públicas (naquelas em que as terras só podem ser públicas) e privadas (naquelas em que poderiam ser públicas ou privadas). Essa divisão justifica-se por causa do interesse na discussão da indenização para implementação das UCs (BRASIL, 2000).

Quadro 1. Julgados do STJ sobre desapropriação ambiental e UC

	Recurso	Decisão	Unidade de Conservação	Domínio
1	AgInt no AREsp 1443672	Limitação Administrativa	APA do Rio Batalha	Privado
2	AgInt no AREsp 1551978/SC	Limitação Administrativa	ARIE da Serra da Abelha	Privado
3	AREsp 1548774/SC	Limitação Administrativa	ARIE da Serra da Abelha	Privado
4	AgInt na AR 4951/SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual Da Serra do Mar	Público
5	REsp 1653169/RJ	Desapropriação indireta	Monumento Natural dos Costões Rochosos	Privado
6	AgInt no REsp 1781924	Caducidade do Decreto	ESEC de Murici	Público
7	REsp 1784226/RJ	Limitação Administrativa	Não identificável	Não identificável
8	AgInt no AREsp 1019378/SP	Limitação Administrativa	Não identificável	Não identificável
9	AgInt no AREsp 1187586/SP	Prescrição do pedido indenizatório	APA Ilha Comprida	Privado
10	AgInt no AgRg no REsp 1434520	Caducidade do Decreto	Parque Nacional Ilha Grande	Público
11	REsp 1524056/ES	Limitação Administrativa	Parque Estadual de Itaúnas	Público
12	AgRg no AREsp 611366/MG	Caducidade do Decreto	Parque Nacional da Serra da Canastra	Público
13	REsp 1582130/DF	Limitação Administrativa	Parque Recreativo Sucupira	Público
14	AgRg no REsp 1513043	Imissão na posse	Não identificável	Não identificável
15	AgRg nos EDcl no REsp 1346451/GO	Limitação Administrativa	Parque Nacional das Emas	Público

16	REsp 1406139/ CE	Limitação Administrativa da zona de amortecimento	Parque Nacional de Jericoacoara	Público
17	REsp 1297394/ AC	Desapropriação Por Interesse Social	Reserva Extrativista Chico Mendes	Público
18	AgRg no AgRg no REsp 1416333/SP	Desapropriação direta	Parque Estadual da Serra do Mar	Público
19	AgRg no AREsp 166481/RJ	Improbidade administrativa	Parque ecológico	Não está nas tipologias SNUC
20	AgRg no AREsp 155302/RJ	Limitação Administrativa	Parque Municipal	Público
21	AgRg no AREsp 150138/SP	Desapropriação indireta	APA Federal	Privado
22	AgRg no REsp 1235798/RS	Limitação Administrativa	Parque Nacional da Serra Geral	Público
23	REsp 996203/SP	Desapropriação direta	Parque Estadual do Aguapeí	Público
24	REsp 866651/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
25	AgRg no REsp 1192971	Limitação Administrativa	APA da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul	Privado
26	REsp 848577/AC	Desapropriação por Interesse Social	Reserva Extrativista Chico Mendes	Público
27	AgRg no REsp 486645/SP	Desapropriação direta	Estação Ecológica Juréia-Itatins	Público
28	REsp 1122909/ SC	Invalidação das licenças ambientais em razão do prejuízo à UC	Parque Nacional Das Araucárias	Público
29	EREsp 486645/ SP	Desapropriação direta	Reserva Ecológica	Não está nas tipologias SNUC
30	REsp 853713/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
31	EREsp 628588/ SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual Xixová-Japuí	Público

32	REsp 995724/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
33	REsp 909781/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
34	REsp 975599/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
35	REsp 868120/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
36	REsp 765872/SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar	Público
37	REsp 746846/SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar	Público
38	REsp 727404/SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual de Ilhabela	Público
39	REsp 209297	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar	Público
40	RMS 20281/MT	Nulidade do decreto por falta de prévia consulta à população	Parque Estadual Igarapés do Juruena	Público
41	REsp 659220 / SP	Desapropriação indireta	Estação Ecológica de Juréia	Público
42	REsp 835366/AC	Desapropriação por interesse social	Reserva Extrativista	Público
43	REsp 730464/SP	Caducidade do Decreto	Parque Estadual de Ilhabela	Público
44	REsp 847092/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
45	REsp 474301/SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar	Público
46	REsp 819772/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
47	REsp 786658/AC	Desapropriação por interesse social	Reserva Extrativista Chico Mendes	Público
48	REsp 819191/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC

49	MS 11140/DF	Impedir a expedição do Decreto de criação da UC	Florestas Nacional do Amaná	Público
50	REsp 816251/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
51	REsp 648833/SC	Sobreposição da ARIE e Desapropriação para fins de reforma agrária	ARIE Serra da Abelha	Privado
52	REsp 628588/SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual Xixová-Japuí	Público
53	REsp 710065/SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico	Não está nas tipologias SNUC
54	REsp 503357/SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Ilhabela	Público
55	REsp 519365/SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Jacupiranga	Público
56	REsp 591948/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
57	REsp 612202/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
58	REsp 468405/SP	Limitação Administrativa	Parque Serra do Mar	Público
59	REsp 440157/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
60	REsp 408172/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
61	REsp 258021/SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira	Público
62	REsp 402598/SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Ilhabela	Público
63	REsp 94297/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
64	REsp 316261/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
65	REsep 433251/SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Ilhabela	Público
66	AgRg no Ag 387279/SP	Desapropriação indireta	Não identificável	Não identificável

67	REsp 416511/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
68	REsp 136593/SP	Desapropriação direta por utilidade pública	Estação Ecológica Juréia-Itatins	Público
69	AgRg no REsp 146358/PR	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Marumbi	Público
70	REsp 141596/RJ	Desapropriação indireta	APA de Massambaba/RJ	Privado
71	REsp 150603/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
72	REsp 142713/SP	Desapropriação indireta	Zona do Cinturão Meâtrico	Não está nas tipologias SNUC
73	REsp 43751/SP	Desapropriação indireta	Estação Ecológica Juréia-Itatins	Público
74	REsp 40796/SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar	Público
75	REsp 8690/PR	Desapropriação indireta	Parque Marumbi	Público
76	REsp 2640/PR	Desapropriação direta	Bosque do Batel	Não está nas tipologias SNUC

Fonte: elaboração própria

Percebe-se, então, que das 76 decisões, 24 são hipóteses de desapropriação indireta, com o pagamento de indenizações aos particulares, ao passo que 20 delas tratam de limitações administrativas, fazendo uma leitura em que se estabelece um direito de propriedade que incorpora as obrigações ambientais. Eis os resultados:

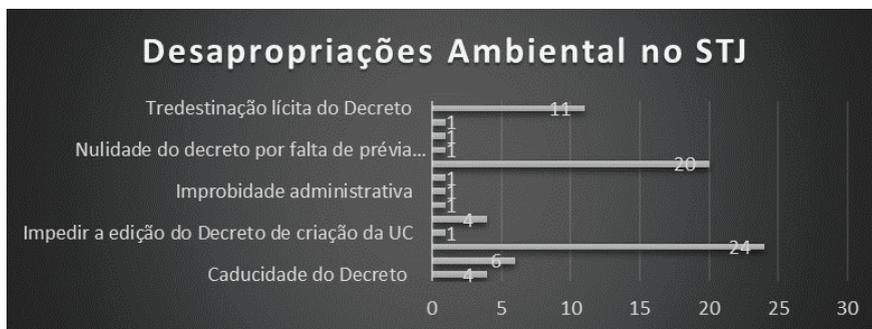


Gráfico 1. Desapropriações Ambientais no STJ.

Fonte: elaboração própria.

Há, portanto, um predomínio do pagamento de indenizações na ação de privados em face do poder Público nos julgados do STJ. A jurisprudência, contudo, vem evoluindo. As decisões mais recentes são mais criteriosas quanto às hipóteses de indenização. Em resumo, está em andamento uma revisão da jurisprudência sobre a desapropriação indireta. Nos dias atuais, os requisitos são mais restritos. Antes, era mais fácil receber tais valores. As hipóteses de indenização da jurisprudência mais atual são mais restritas, o que parece indicar uma maior compatibilidade da propriedade com as limitações ambientais.

Além disso, a pesquisa teve uma preocupação de avaliar o domínio dessas UCs, conforme o Gráfico 2:

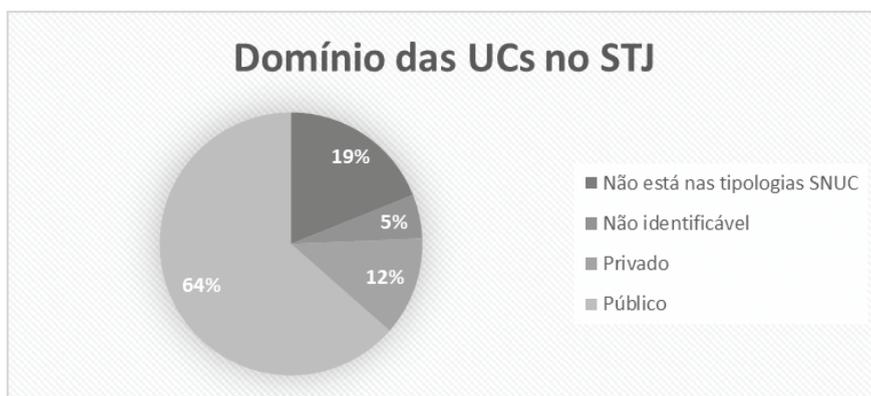


Gráfico 2. Domínio das UCs no STJ.
Fonte: elaboração própria.

A maioria das demandas sobre UCs levadas ao STJ, o que representa 64% dos processos, envolve áreas públicas. O STJ entende que não caberia indenização se a espécie de UC permitir o exercício limitado do direito de propriedade. Nesse sentido, explicou que no caso de ARIE, que pode ser privada, não caberia indenização, por configurar-se “limitação administrativa resultante de norma geral cogente de ordenação do território” (BRASIL, 2020). O problema está em perceber que na maioria dos casos o litígio trata de áreas públicas, em que seria necessária a indenização.

Ocorre que isso não passou despercebido pelo STJ. No REsp 848577/AC (BRASIL, 2010b), sobre a Reserva Extrativista Chico Mendes, que é pública, diante das limitações já decorrentes do Código Florestal, antes mesmo da criação da UC, o relator afastou o pagamento da indenização.

Consignou no julgado que “a concessão de indenização nas hipóteses de imóvel situado em área de preservação ambiental, em que seria impossível a exploração econômica lícita da área, significaria, antes de tudo, enriquecimento sem causa, sabidamente vedado pelo ordenamento jurídico pátrio” (BRASIL, 2010b). No REsp 765872/SP, o relator foi ainda mais duro, ao aplicar o mesmo raciocínio, e esclarecer que viola o princípio da boa-fé objetiva

[...] aquele que, sabendo ou podendo saber da incidência de limitações ambientais ou urbanísticas sobre o imóvel, adquire-o para, em seguida, cobrar da Administração pela redução da ré nas econômica do imóvel, qualidade que já lhe faltava à época da celebração do negócio jurídico (BRASIL, 2009).

Isso parece justificado pelo fato de, no início, muitas decisões reconhecerem a desapropriação indireta e existir uma pretensão de receber grandes indenizações do Estado.

Nas decisões do STJ mais recentes, contudo, esta pesquisa percebeu que o motivo para afastar as indenizações não merece comemorações. Como já esclarecido, um dos requisitos é o de exigir “que o Poder Público assumira a posse efetiva do imóvel, destinando-o à utilização pública, para que se fique caracterizada a desapropriação indireta” (BRASIL, 2019). Isso significa que o pagamento das indenizações está sendo afastado porque o Poder Público não tem sido efetivo no apossamento das propriedades em que são criadas as UCs. Em suma, o Estado não paga indenizações porque não ocorreu a efetiva posse do imóvel em que está a UC. Em outras palavras, o que parecia uma vitória é apenas mais um reconhecimento da dificuldade estatal de implementar as unidades de conservação. A ecologização, portanto, não parece representar grandes reflexos nas decisões do STJ.

Em seguida, serão analisadas as decisões do STF.

3.2 O STF indenizando toda limitação ao direito de propriedade

No STF, a situação parece ainda menos alentadora. O direito da propriedade parece ser aquele anterior ao marco constitucional de 1988. De 24 acórdãos do STF, a maioria não tratava de unidades de conservação. Uma boa parte das decisões tratava de desapropriação para fins de reforma agrária, como o MS 25186 e o MS 25189, o que obrigou a exclusão dos precedentes.

Da leitura dos julgados, apenas oito estão no objeto do estudo,

resumidos no Quadro 2. As mesmas informações e categorias já explicadas foram usadas aqui:

Quadro 2. Julgados do STF sobre desapropriação ambiental e UC

	Recurso	Decisão	Unidade de Conservação	Domínio
1	AI 529698 AgR/SP	Desapropriação Indireta	Reserva Florestal Serra do Mar	Não está nas tipologias SNUC
2	ADI 5012/DF	Redução da proteção por emenda parlamentar	Parque Nacional Mapinguari, Estação Ecológica de Cuniã e Floresta Nacional do Bom Futuro	Público
3	MS 25284	Incompatibilidade com a Reforma Agrária	Reserva Extrativista Verde para Sempre	Público
4	AC 1255 MC-AgR	Conflito Interfederativo e Indenização ao Estado-Membro	Reserva Extrativista Baixo Rio Branco – Jauaperi	Público
5	AI 640707 AgR/PR	Desapropriação Indireta	Área Litorânea de Preservação no Interesse Paisagístico	Não está nas tipologias SNUC
6	RE 471110 AgR	Desapropriação Indireta	Reserva Florestal Serra do Mar	Não está nas tipologias SNUC
7	AI 820552 AgR	Reexame de fatos	Parque Nacional da Serra Geral	Público
8	AI 653062 AgR	Desapropriação Indireta	Estação Ecológica de Jureia-Itatins	Público

Fonte: elaboração própria.

O STF tem posição firmada no sentido de que independente da limitação, o Estado deve indenizar. Não importa se envolve unidades de conservação ou outro tipo de limitação ambiental. Em suma: “as áreas referentes à cobertura vegetal e à preservação permanente devem ser indenizadas, não obstante a restrição ao direito de propriedade que possa incidir sobre todo o imóvel que venha a ser incluído em área de proteção ambiental”²². Isso fere a ecologização da propriedade e fere sua função socioambiental, ao obrigar ao Estado um gasto desnecessário (LEUZINGER, 2007). O direito

²² Conforme os seguintes precedentes: RE n. 612.860/RJ; RE n. 134.297 e AI 529698 AgR.

de propriedade, aos olhos do STF, parece não ter se ecologizado.

Isso fica ainda mais evidente no caso das UCs. No AI 529698, o STF deixou expresso no acórdão que é “assente a jurisprudência do Supremo Tribunal de que é devida indenização pela desapropriação de área pertencente à reserva florestal Serra do Mar, independentemente das limitações administrativas impostas para proteção ambiental dessa propriedade” (BRASIL, 2006). No mesmo sentido, no AI 653062 AgR, sobre Estação Ecológica de Jureia-Itatins, consta que

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as áreas referentes à cobertura vegetal e à preservação permanente devem ser indenizadas, não obstante a incidência de restrição ao direito de propriedade que possa incidir sobre todo o imóvel que venha a ser incluído em área de proteção ambiental (BRASIL, 2014b).

Perceba-se, então, que não interessa o domínio, se público ou privado, o Estado deverá indenizar. A propriedade, portanto, não parece ter ganhado uma nova feição limitada pelas obrigações ambientais.

No MS 25284 (BRASIL, 2010a) parece interessante perceber que o STF definiu que a “criação de reserva extrativista prescinde de previsão orçamentária visando satisfazer indenizações”. Isso, no entanto, não afasta o dever de indenizar. Ao contrário, o reafirma.

O único argumento acolhido pelo STF para afastar o dever de indenizar estaria em analisar o “esvaziamento do conteúdo econômico” da propriedade a ensejar indenização. Isso implicaria a análise da legislação infraconstitucional e no reexame do contexto fático-probatório. Verificar a

[...] modalidade de intervenção praticada pelo Estado na propriedade, se limitação administrativa ou se desapropriação indireta, exigiria o reexame da moldura fática constante no acórdão regional e análise das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa (BRASIL, 2014b).

Apenas o óbice processual poderia evitar o reconhecimento das indenizações.

A leitura dos precedentes identifica, portanto, uma série de problemas em tais julgados, pois o STF: (a) não distingue entre limitação administrativa e desapropriação indireta; (b) não avalia se a UC é de domínio público ou privado; (c) não verifica se a UC é de proteção integral ou de uso sustentável. Um indício que endossa tais conclusões está na denominação “Reserva Florestal Serra do Mar”, utilizado no RE 471110 e no AI 529698 AgR / SP. Ao fazer um paralelo com os julgados do STJ, há de se reconhecer que

o nome da UC está equivocado. Trata-se do Parque Estadual da Serra do Mar, criado em 30 de agosto de 1977, por meio do Decreto n. 10.251 (SÃO PAULO, 1977). Nem mesmo a denominação da unidade de conservação aparece de maneira correta nas decisões do STF.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa celebrou as inovações constitucionais quanto à relação da propriedade com o meio ambiente. Para tanto, indicou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*), o meio ambiente como limitador da ordem econômica (art. 170, VI), a função socioambiental da propriedade rural (art. 186, II) e o dever estatal de estabelecer e proteger os espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III). Na pretensão de aliar essa ecologização da propriedade com um dos principais instrumentos de implementação das unidades de conservação, apresentou os possíveis caminhos para as desapropriações ambientais.

Ao visitar o percurso decisório do STJ, a pesquisa percebeu que houve aqui um avanço, visto que inicialmente todos os imóveis na área das UCs eram compreendidos como desapropriações indiretas. Não interessava o nível de limitação e a espécie de UC. Sempre cabiam indenizações. Nas decisões mais recentes, contudo, o STJ passou a defender que as criações de UCs seriam limitações administrativas ambientais. Isso afastou o pagamento de indenizações.

No contexto geral, foram identificadas 24 decisões de desapropriação indireta, ao passo que há 20 casos de limitação administrativa ambiental. Isso parecia uma vitória para uma nova feição ao direito de propriedade, mas não é. Há uma prevalência em 64% das áreas de domínio público. Deveria ocorrer aqui, a justa indenização. Isso, contudo, não ocorre porque o Poder Público não se apossou dessas áreas. As unidades de conservação só existem no papel e por isso não haveria motivo para indenizar.

De outra parte, o STF entende como indenizável qualquer tipo de limitação ambiental. Não só as UCs. Apenas alguns óbices processuais evitam o pagamento de recursos públicos a unidades de conservação que não existem. O diagnóstico empreendido nesta pesquisa demonstra o quanto o instrumento desapropriação ambiental parece inefetivo na implementação dessa propriedade ecologizada.

Este artigo apresenta apenas um aspecto do gigante desafio da implementação das unidades de conservação. Para tanto, defende que a visão

que melhor respeita a ecologização da propriedade seria aquela que atenta para seus efeitos na concretização desses espaços protegidos, a partir de seu domínio (público ou privado) e as peculiaridades de sua categoria (de proteção integral ou uso sustentável).

Não basta a criação. A fase de implementação é indispensável. Passa não só pela atuação estatal, mas também pela interpretação sobre seus instrumentos, a ser dada pelos Tribunais Superiores. Este trabalho pretendeu mostrar que existe um problema aqui. Na leitura do instrumento desapropriação ambiental em conjugação com a constituição. O meio ambiente é não só um direito, mas também um dever, de responsabilidade compartilhada entre o Estado e o cidadão. A propriedade precisa, então, refletir esse compromisso.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. M. Função ambiental da propriedade: uma proposta conceitual. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 251-276, jan./abr. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (segunda turma). Agravo Interno no Agravo no Recurso Especial *AgInt no AREsp 1551978/SC*. [...] 7. Mesmo que o pleito não estivesse prescrito, ainda assim, por se tratar de ARIE, faleceria a pretensão de reparação, já que, em rigor, se busca indenização por limitação administrativa ambiental resultante de norma geral cogente de ordenação do território. Nessa modalidade de Unidade de Conservação, manifesta-se organização sistemática da utilização e exploração de recursos naturais, sem inviabilizar a agricultura, a pecuária e a silvicultura – daí não se justificar indenização. A ARIE, em vez de preservação integral (sinônimo de inexplorabilidade por uso direto dos recursos naturais), propicia uso econômico direto sustentável, compondo típico instrumento jurídico de ordenação do território, tal quais restrições gratuitas de uso e aproveitamento de imóveis urbanos. Agravante: Jose Sadlowski. Agravado: União. Rel. Ministro Herman Benjamin. Brasília, 11 fev. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1891905&num_registro=201902193080&data=20200626&peticao_numero=201900541378&formato=PDF. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (segunda turma). Recurso especial.

REsp 1784226/RJ. [...] 7. Mesmo que o pleito não estivesse prescrito, ainda assim, por se tratar de ARIE, faleceria a pretensão de reparação, já que, em rigor, se busca indenização por limitação administrativa ambiental resultante de norma geral cogente de ordenação do território. Nessa modalidade de Unidade de Conservação, manifesta-se organização sistemática da utilização e exploração de recursos naturais, sem inviabilizar a agricultura, a pecuária e a silvicultura – daí não se justificar indenização. A ARIE, em vez de preservação integral (sinônimo de inexplorabilidade por uso direto dos recursos naturais), propicia uso econômico direto sustentável, compondo típico instrumento jurídico de ordenação do território, tal quais restrições gratuitas de uso e aproveitamento de imóveis urbanos. Recorrente: Jose Sadlowski. Recorrido: União. Rel. Ministro Herman Benjamin. Brasília, 12 fev. 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=102113777&num_registro=201902193080&data=20200626&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. *Regularização fundiária em unidades de conservação*. Brasília, DF: MPF, 2014a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (primeira turma). Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. *AI 653062 AgR*. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as áreas referentes à cobertura vegetal e à preservação permanente devem ser indenizadas, não obstante a incidência de restrição ao direito de propriedade que possa incidir sobre todo o imóvel que venha a ser incluído em área de proteção ambiental. Agravante: Estado de São Paulo. Agravado: Saul Renato Serson e outro. Relator(a): Dias Toffoli. Brasília, 11 nov. 2014b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7517683>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança. *MS*

25284. PROPRIEDADE – MITIGAÇÃO. O Direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República – art. 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184. Impetrante: Davi Resende Soares e outro. Impetrado: Presidente da República. Relator(a) Min. Marco Aurélio. Brasília, 17 jun. 2010a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613326>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (segunda turma). Recurso Especial. *REsp n. 848577 / AC*. [...] 2. Portanto, a concessão de indenização nas hipóteses de imóvel situado em área de preservação ambiental, em que seria impossível a exploração econômica lícita da área, significaria, antes de tudo, enriquecimento sem causa, sabidamente vedado pelo ordenamento jurídico pátrio. Recorrente: Ibama. Recorrido: Arnaldo Dezoti e Cônjuge. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 10 set. 2010b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=988712&num_registro=200601081740&data=20100910&formato=PDF. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (segunda turma). Recurso Especial. *REsp 765872/SP*. 1. Incabível indenização pela criação do Parque Estadual da Serra do Mar se o imóvel foi adquirido em período em que já incidiam as limitações administrativas impostas pelo Estado de São Paulo. 2. Viola frontalmente o princípio da boa-fé objetiva, aplicável com maior ênfase e amplitude no Direito Público, aquele que, sabendo ou podendo saber da incidência de limitações ambientais ou urbanísticas sobre o imóvel, adquire-o para, em seguida, cobrar da Administração pela redução da explorabilidade econômica do imóvel, qualidade que já lhe faltava à época da celebração do negócio jurídico. 3. Recurso Especial não provido. Recorrente: M Rocha Administradora e Agro Pastoril LTDA Recorrido: Estado de São Paulo. Rel. Ministro Herman Benjamin. Brasília, 4 out. 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=659186&num_registro=200501137062&data=20091111&formato=PDF. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (primeira turma). Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. *AI 529698 AgR*. Ação de Desapropriação Indireta. Reserva Florestal Serra do Mar. Assente a jurisprudência do Supremo Tribunal de que é devida indenização pela desapropriação de área pertencente à Reserva Florestal Serra do Mar, independentemente das limitações administrativas impostas para proteção ambiental dessa

propriedade. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Serraria Taubaté LTDA. Relator(a): Sepúlveda Pertence. Brasília, 18 abr. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=357284>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993*. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14132.htm#:~:text=Define%20os%20casos%20de%20desapropria%C3%A7%C3%A3o,Art. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

CIRNE, M. B. *Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos*

nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

CIRNE, M. B. A reversibilidade da tutela possessória na política pública de reforma agrária. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 36, n. 1, p. 36-59, dez. 2011.

COELHO, H. A.; REZENDE, E. N. 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. 2016.

DANI, F. A.; BORGES DE OLIVEIRA, A.; SABETZKI BARROS, D. As reservas legais e as áreas de preservação permanente como limitadoras do direito de propriedade e sua destinação econômica. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 459-486, jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6149>. Acesso em: 29 jul. 2022.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 52, n. 206, p. 223-243, abr./jun. 2015.

HARADA, K. *Desapropriação: doutrina e prática*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Painel Dinâmico de Informações*. Brasília, DF: ICMBIO, 2021. Disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 1 ago. 2022.

LEONETTI, C. A. Função social da propriedade: mito ou realidade? *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 19, n. 36, p. 47-59, jan. 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15605>. Acesso em: 26 jul. 2022.

LEUZINGER, C. *Funções de preservação ambiental e ecoturismo da Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN: supressão por desapropriação*. 2003. Monografia (Especialização em Ecoturismo) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

LEUZINGER, M. D. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas*. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

MARCON, V. T. B. A Vinculação do Poder Público na Criação de Unidades de Conservação. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 175-198, jul./dez. 2014.

MARÉS, C. F. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, A. (org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 21-53.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambient. Soc.*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, jun. 2008.

SALDAÑA, J. *The coding manual for qualitative researchers*. London: Sage, 2009.

SALLES, J. C. M. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SANTOS, C. L. *Novas perspectivas do instrumento de desapropriação: a incorporação de princípios urbanísticos e ambientais*. Tese (Doutorado em Tecnologia da Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 10.251, de 30 de agosto de 1977*. Cria o Parque Estadual da Serra do Mar e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1977. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/152524>. Acesso em: 1 ago. 2022.

SILVA, V. C. *A justa indenização na desapropriação em área de unidade de conservação*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SEFER, R. N.; RODRIGUES, F. J. A possibilidade de dedução do passivo ambiental na desapropriação por descumprimento da função socioambiental da propriedade rural. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Brasília,

DF, v. 2, n. 1, p. 263-283, jan./jun. 2016.

SOUZA, M. A. C. *Da desapropriação indireta: análise da legalidade da exigência de precatório para o pagamento das parcelas indenizatórias*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

VIEIRA, T. T. Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva ambiental constitucional fundada na justiça social. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 5, p. 83-100, abr. 2009.

WINCKLER, S.; PEREIRA, R.; FRANCO, G. M. S. Re-significação dos princípios do direito ambiental a partir da ecologia. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 29, n. 56, p. 123-150, set. 2010.

Artigo recebido em: 14/09/2020.

Artigo aceito em: 02/08/2022.

Como citar este artigo (ABNT):

CIRNE, M. B. Desapropriação ambiental: uma leitura ecológizadora da jurisprudência do STF e do STJ. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 44, p. XXX-XXX, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1947>. Acesso em: dia mês. ano.