



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2006687 - SE (2022/0174481-6)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA
ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO (PARQUE NACIONAL). 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. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS.

1. Recursos especiais interpostos pela União e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que reconheceu a caducidade do decreto declaratório de interesse expropriatório na área destinada a parque nacional, mantendo as restrições ambientais sobre os imóveis situados na unidade de conservação criada.

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, parque nacional.

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 do parque nacional, 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 conseqüente 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 n. 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. Recursos especiais providos, para manter a validade também dos efeitos

expropriatórios do decreto de criação do parque nacional, espécie de unidade de conservação de domínio público.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista regimental do Sr. Ministro Relator, dando provimento aos recurso, o voto vogal da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, acompanhando o Sr. Ministro Afrânio Vilela com ressalvas, por unanimidade, dar provimento aos recurso especiais, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 14 de maio de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2006687 - SE (2022/0174481-6)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA
ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO (PARQUE NACIONAL). 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. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS.

1. Recursos especiais interpostos pela União e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que reconheceu a caducidade do decreto declaratório de interesse expropriatório na área destinada a parque nacional, mantendo as restrições ambientais sobre os imóveis situados na unidade de conservação criada.

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, parque nacional.

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 do parque nacional, 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 conseqüente 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 n. 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 conseqüência, 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. Recursos especiais providos, para manter a validade também dos efeitos

expropriatórios do decreto de criação do parque nacional, espécie de unidade de conservação de domínio público.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recursos especiais interpostos pela UNIÃO e pelo INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO, assim ementado:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. SNUC. LEI 9.985/2000. PARQUE NACIONAL DA SERRA DE ITABAIANA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. DECLARAÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. INCIDÊNCIA DO PRAZO PREVISTO NO ART. 10 DO DECRETO-LEI 3.365/41. TESE RELEVANTE NÃO APRECIADA NA ORIGEM. QUESTÃO DE DIREITO. CAUSA MADURA. NULIDADE DA SENTENÇA REJEITADA. APLICABILIDADE DA REGRA GERAL ANTE A OMISSÃO DA LEI ESPECIAL. SEGURANÇA JURÍDICA. POSSIBILIDADE DE REEDIÇÃO DO DECRETO DECLARATÓRIO. MANUTENÇÃO DAS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS. APELAÇÕES IMPROVIDAS (fl. 552).

Sustentam as partes recorrentes, em síntese, a impossibilidade de extinção ou redução de unidade de conservação pelo simples reconhecimento de caducidade do decreto que declara a utilidade pública dos imóveis afetados, para fins de desapropriação (arts. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941; 11, § 1º, e 22 da Lei n. 9.985/2000). Por isso, não haveria limitação temporal para a medida expropriatória que vise a regularização fundiária do local.

Requerem a reforma do acórdão, para ser julgado totalmente improcedente o pedido veiculado na ação.

O Ministério Público Federal – MPF manifestou-se pelo desprovimento dos recursos especiais.

Contrarrazões apresentadas.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): A questão jurídica submetida ao crivo desta Corte consiste em definir os efeitos do decurso de prazo do ato que declara

o interesse estatal, para fins de desapropriação, de imóveis situados em área destinada a unidade de conservação.

Inicialmente, contextualizo o debate mais amplo travado no Judiciário brasileiro. A matéria tem dividido as instâncias ordinárias, e merece destaque. No aspecto pragmático, são inúmeras as unidades de conservação ameaçadas pela caducidade. Assim, é exemplo a Reserva Extrativista de Cassurubá, marginal ao Arquipélago de Abrolhos, e que contribui para preservação de sua mundialmente singular fauna e flora marítimas, viu-se ameaçada de extinção pela mera passagem do tempo, mas a tese não foi acolhida (Processo n. 1001442-36.2021.4.01.3313/TRF-1/SJ-BA).

Solução diversa foi adotada no âmbito do mesmo TRF-1 para o Parque Nacional Nascentes do Rio Parnaíba – PARNA, no Processo n. 2008.37.00.006091-7 /TRF-1/SJ-MA. Ali, foi reconhecida a caducidade do decreto tanto para fins de desapropriação quanto para restrições ambientais. Esse parque visa proteger, entre outros bens ambientais, as nascentes da segunda maior bacia hidrográfica do Nordeste, afetando regiões como a do Jalapão e animais como gavião real (harpia), arara-azul-grande e outras reconhecidas internacionalmente como vulneráveis à extinção.

Os exemplos se multiplicam, e não os cansarei com uma listagem exaustiva. Basta destacar que o parlamento brasileiro estima o passivo fundiário das unidades de conservação em doze bilhões de reais (CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL n. 2001/2019**. Relatório substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2021).

Esses casos ilustram a divergência existente, que deve ser superada pela orientação nacional uniforme e isonômica do regime expropriatório aplicável às unidades de conservação. O propósito da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei do SNUC – Lei n. 9.985/2000) foi o de sistematizar o ordenamento jurídico das unidades de conservação e eliminar dúvidas existentes, notadamente, quanto aos graus de restrição às atividades privadas, de proteção ambiental, e as possibilidades de convivência de bens privados e públicos (LEUZINGER, Márcia; SANTANA, Paulo; SOUZA, Lorene. Sistema Nacional de Unidades de Conservação: as inconsistências da Lei 9.985/2000. **Revista de Direito Ambiental**. v. 105, a. 27, jan.

/mar. 2022, p. 189-210). Esses objetivos carecem de efetivação, como a dispersão jurisprudencial sobre o ponto ora analisado demonstra.

Vale destacar alguns dados. Conforme o ICMBio, em 2023, 37% da área destinada a unidades de conservação federais de domínio público não tinham regularização fundiária, somando cerca de 26 milhões de hectares (<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/icmbio-prepara-plano-de-consolidacao-territorial-de-unidades-de-conservacao>). É o equivalente ao Estado de São Paulo ou a toda a bacia do Pantanal (no Brasil, Paraguai e Argentina).

Vale também ressaltar que a desapropriação, direta ou indireta, é apenas um dos meios de solução da propriedade nessas áreas. Mais uma vez, conforme informação oficial do ICMBio (grifei):

A regularização fundiária inclui um **conjunto extenso de instrumentos** e procedimentos, como: **desapropriação direta**, a qual pode se dar pela via **administrativa** ou **judicial**; desapropriação **indireta**; **concessão de uso** ou cessão de terras públicas; e recebimento em **doação**, seja por **compensação de reserva legal** ou compensação **ambiental**; e cada qual com seus desafios e ritos específicos, modulados por diferentes realidades regionais.

Atualmente, os **principais mecanismos** de aporte de recursos financeiros para a regularização fundiária de áreas de domínio privado ou ocupações inseridas em áreas públicas são a **Compensação de Reserva Legal**, prevista no Código Florestal brasileiro (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012), e a **compensação ambiental** decorrente de processos de licenciamento ambiental (p. ex. compensação espeleológica e compensação de mata atlântica).

(<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/consolidacao-territorial>)

Devemos, ainda, reconhecer a realidade. Conforme relatório da autarquia, em 2009 eram 33 servidores responsáveis pela atuação fundiária. A regularização total das unidades demandaria 376 anos. Em 2024, a equipe passou para 165 servidores, com estimativa de 75 anos para conclusão dos processos de regularização (BRASIL. ICMBio. **Terras da Conservação da Natureza: Estratégia de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação federais**. Brasília, 2024).

Nesse cenário, nos termos da doutrina, há um limbo jurídico que não endereça adequadamente a questão do imóvel privado, situado em unidade de conservação, impassível de desapropriação pela caducidade, mas sujeito a restrições ambientais, sendo insuficiente a mera referência ao art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365

/1941 para solucioná-lo (MORAES, Elmo. **Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação**. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: UERJ, 2023).

No caso dos autos, o Tribunal de origem entendeu que não sendo ajuizada a ação expropriatória no prazo do Decreto-Lei n. 3.365/1941, o Estado não pode mais promover as ações de desapropriação com base no ato caduco, embora as restrições ambientais sobre os bens particulares afetados sejam mantidas intactas.

Assim, o acórdão recorrido distingue a matéria ambiental de suas consequências dominiais, no caso de unidades de conservação. Concluiu o acórdão recorrido, no que importa:

Portanto, sendo absolutamente incontroverso que o procedimento expropriatório referente ao Sítio Bom Jardim I e II ainda não foi efetivado, agiu com acerto o magistrado de primeiro grau ao reconhecer a caducidade do Decreto S/N, de 15/06/2005 apenas com relação à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação dos imóveis do autor.

Da mesma forma, a incidência do disposto no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41 conduz à possibilidade de reedição do decreto declaratório de utilidade pública do mesmo bem inserido no parque após o decurso de um ano, conforme restou decidido, pois não há como decotar parte da redação deste artigo para aplicar apenas o que convém ao autor da demanda.

Em acréscimo, ao contrário do que alega o particular, mesmo ocorrendo a caducidade da declaração de utilidade pública para fins de desapropriação de seu imóvel, permanece incólume a impositiva tutela do meio ambiente, notadamente em razão da evidente incidência das limitações administrativas que recaem sobre todas as propriedades inseridas na área de proteção a partir da criação da Unidade de Conservação, conforme se extrai do art. 28 da Lei 9.985/2000 a seguir transcrito:

[...]

Consequentemente, não há como prosperar a pretensão recursal deduzida por SALOMÃO SOUZA FLORESTA, no sentido de que a caducidade da declaração de utilidade pública para fins de desapropriação acarretaria o reconhecimento de que seu imóvel não mais estaria sujeito às limitações administrativas do Parque Nacional Serra de Itabaiana.

Por derradeiro, entendo pertinente registrar que as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público (lei ou decreto), mas somente poderão ser extintas, reduzidas ou recategorizadas por lei em sentido estrito, nos termos do inciso III, § 1º do artigo 225 da CF/88.

Consequentemente, é inconcebível cogitar-se de prazo de caducidade do ato normativo que criou uma unidade de conservação (fls. 551-552).

Passo à efetiva análise jurídica da matéria.

1. Da criação das unidades de conservação de domínio público

Em primeiro lugar, deve ser esclarecido que a criação de unidade de conservação não decorre nem depende dos decretos que declaram o interesse expropriatório ou mesmo da implementação da desapropriação.

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). Como dito, para o acórdão recorrido, a falta de ajuizamento da ação expropriatória no prazo do Decreto-Lei n. 3.365/1941 ensejaria a caducidade do decreto declaratório de utilidade pública.

Ocorre que 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 (art. 28 da Lei n. 9.985/2000). Em especial, conforme o parágrafo único da norma, que transcrevo e destaco:

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.

Assim, a falta de plano de manejo não inviabiliza a implementação da unidade, devendo ser observadas, de imediato e até sua elaboração, as restrições oriundas diretamente da lei.

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**.

Importa dar relevo ao dispositivo.

Conforme a norma, a criação da unidade de conservação pode ser feita por qualquer espécie de ato do Poder Público (art. 22, *caput*, da Lei n. 9.985/2000). A ampliação da área ou transformação da unidade de uso sustentável em unidade de proteção integral exige ato normativo da mesma ou superior hierarquia ao que a criou, e condicionada a estudos e consulta pública prévios (art. 22, §§ 5º e 6º, da Lei n. 9.985/2000). Sua desafetação ou diminuição territorial, porém, somente pode ser feita mediante lei específica (art. 22, § 7º, da mesma norma).

Lei, aqui, é em sentido estrito, como se evidencia da nítida distinção entre as espécies normativas discutidas expressa e pontualmente pelo legislador. Essa norma, aliás, decorre de previsão constitucional também expressa (art. 225, § 1º, III, da CF /1988), e essa distinção de tratamento foi considerada válida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3646, relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 20/9/2019, DJe 2/12/2019).

Isto é: há uma tutela significativamente mais ampla à constrição das unidades de conservação que para sua criação. 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, com finalidade ambiental, nos imóveis da área afetada.

2. Do interesse público ambiental expropriatório

A Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação traz dois gêneros de unidades de conservação, no que diz respeito ao regime dominial: aquelas em que é admitida a propriedade privada e as que são, por força de lei, de domínio (ou mesmo posse) público. O caso em tela discute a segunda espécie, na modalidade de parque nacional.

São unidades de conservação de domínio público, conforme previsão legal taxativa da Lei n. 9.985/2000: a estação ecológica (art. 9º, § 1º), a reserva biológica (art. 10, § 1º), o parque nacional (art. 11, § 1º), a floresta nacional (art. 17, § 1º), a reserva extrativista (art. 18, § 1º), a reserva da fauna (art. 19, § 1º), e a reserva de desenvolvimento sustentável (art. 20, § 2º).

Em todos esses casos, a declaração de interesse estatal para fins expropriatórios decorre diretamente da lei que regula as unidades de conservação, somada ao ato normativo que institui a unidade em concreto. É dizer, seria até mesmo dispensável a declaração de utilidade pública ou de interesse social associada ao ato de criação da unidade de conservação de domínio público. São atos redundantes.

Para clareza, transcrevo os dispositivos que regem, no ponto aqui discutido, as espécies das unidades de conservação de domínio público que reforçam a identidade de tratamento dada a esse gênero (grifei):

Art. 9º. [...]

§ 1º A Estação Ecológica é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **serão desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 10. [...]

§ 1º A Reserva Biológica é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **serão desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 11. [...]

§ 1º O Parque Nacional é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **serão desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 17. [...]

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser desapropriadas** de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 18. [...]

§ 1º A Reserva Extrativista é de **domínio público**, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 19. [...]

§ 1º A Reserva de Fauna é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser desapropriadas** de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 20. [...]

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de **domínio público**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser, quando necessário, desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

É dizer, portanto, que o ato de criação de uma unidade de conservação de domínio público corresponde à fase declaratória da desapropriação, que é consumada com esse próprio ato.

A determinação de que haja a desapropriação é protetiva dos interesses dos proprietários privados, como meio de viabilizar administrativamente (e pragmaticamente) o pagamento da indenização, mas não é, propriamente, condição para efetivar a implementação da unidade de conservação. Ao contrário, é do ato de criação da unidade que decorre a obrigação de desapropriar.

Em geral, a declaração do interesse estatal gera quatro efeitos principais: i) sujeitar o bem aos atos executórios da desapropriação; ii) fixar o estado do bem, no que diz respeito às benfeitorias; iii) conferir o direito de penetração ao ente instituidor; e iv) fixar o termo inicial do prazo de caducidade (MARTINS, Ricardo Marcondes. Apontamentos sobre desapropriação no direito brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 57, p. 93).

No caso da desapropriação em função da (e não para a) criação de unidade de conservação de domínio público, a declaração de interesse estatal não está sujeita à caducidade, instituto previsto em leis que tratam, especificamente, da desapropriação por utilidade pública (Decreto-Lei n. 3.365/1941) ou interesse social (Lei n. 4.132/1962) ou mesmo para reforma agrária (Lei Complementar n. 76/1993). O interesse público ambiental possui regime expropriatório próprio.

É o que exponho a seguir.

3. Da caducidade nos diferentes regimes expropriatórios

A caducidade é a perda da validade ou do efeito jurídico do ato administrativo, por falta de implementação de suas condições de efetivação em dado prazo (SALLES, José Carlos. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 209). Vencido o prazo de caducidade, a declaração de interesse expropriatório não produz mais qualquer efeito.

No ponto, convém inicialmente afastar a jurisprudência invocada pelo MPF em seu parecer pelo desprovimento do recurso especial (AgInt no REsp n. 1.711.459 /PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/10/2020, DJe 22/10/2020; REsp n. 1.644.976/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe 9/10/2017).

Esses paradigmas dizem respeito à desapropriação em sentido estrito, de interesse social, para construção de imóveis populares e reforma agrária. Tudo indica que não há o que reparar no entendimento de que, nesses casos, não implementada a desapropriação no prazo do decreto que reconhece o interesse estatal na área, a caducidade impede a transferência da propriedade privada ao patrimônio público.

A peculiaridade do caso em análise, que o distingue desses precedentes, é a matéria ambiental e suas consequências dominiais, no caso de unidades de conservação. Isso porque há normas próprias para reger a situação dos autos.

Tratando da caducidade alusiva às unidades de conservação, reconheço haver precedentes que dão suporte à tese adotada na origem. Destaco o EREsp n. 191.656/SP (relator Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, julgado em 23/6/2010, DJe de 2/8/2010) e, mais recentemente, o AgRg no AREsp n. 611.366/MG (relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 12/9/2017, DJe de 19/9/2017), este tratando da matéria no âmbito penal. Por todos, cito julgado específico desta Segunda Turma:

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.

[...]

II - [...] Com efeito, desponta indiscutível a incidência da figura da caducidade da declaração de utilidade pública, em obséquio ao previsto no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, ante o escoamento do prazo

quinquenal ali disciplinado [...] (AgInt no REsp n. 1.781.924/AL, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 4/6/2019, DJe de 10/6/2019).

Porém, entendo pela necessária releitura dessa orientação, em uma perspectiva ambiental, que conduz a solução que reputo juridicamente mais acertada. Tenho, assim, por inadequada a conclusão da origem de que o decreto declaratório de interesse estatal na desapropriação dos imóveis destinados a unidade de conservação é passível de caducidade.

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.

Isso porque a Lei do SNUC, ao tratar das unidades de conservação de domínio público (arts. 9º, § 1º, 10, § 1º, 11, § 1º, 17, § 1º, 18, § 1º, 19, § 1º, e 20, § 2º da Lei n. 9.985/2000), é taxativa ao impor a desapropriação dos imóveis particulares, com sua afetação ao patrimônio estatal, enquadrando o domínio (e até mesmo a posse) dessas áreas como de natureza pública. Houve, efetivamente, uma evolução normativa no tratamento da natureza, com progressiva expansão do regime de domínio público (MARTINS JR., Wallace. Desapropriações ambientais. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 2, a. 1, jul.-set. 2017, p. 187-21).

Como dito, a Lei do SNUC exige lei específica para a desafetação ou redução desse gênero de unidades de conservação (art. 22, § 7º). Admitir que as

normas alusivas à desapropriação por interesse social ou utilidade pública incidam sobre esses casos conduziria ao afastamento desse dispositivo da lei ambiental.

É verdade que a Lei n. 4.132/1962 traz previsões alusivas à desapropriação para fins ambientais (art. 2º, VII). Ocorre que a lei, além de mais antiga, trata de situações mais gerais, com menos restrições que o regime das unidades de conservação. Tanto assim que a lei dispõe, expressamente, que os bens desapropriados sob a perspectiva de interesse social serão destinados, por venda ou locação, a quem puder dar-lhes a finalidade social prevista (art. 4º) (HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 92). A reforma agrária é exemplo notório. A doutrina defende que essa redestinação do bem desapropriado por interesse social ao domínio privado é obrigatória, sob pena de desvio de finalidade (GARCIA, José Ailton. **Desapropriação**: comentários ao Decreto-Lei n. 3.365/1941 e à Lei n. 4.132/1962. São Paulo: Atlas, 2014, p. 247).

Nesse passo, a desapropriação de interesse social de caráter ambiental, prevista na Lei n. 4.132/1962 (art. 2º, VII), era alinhada ao caráter privatista da propriedade ainda dominante à época, e visava mais retirar o bem do degradador ambiental, passando a outro proprietário privado, mais consciente, que passar o imóvel definitivamente ao domínio público (SALLES, José Carlos. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 819). Aproxima-se de uma sanção ao mau proprietário, que se vê forçado a "vender" o bem do qual abusou.

Como se vê, essas previsões são incompatíveis com as da Lei do SNUC. 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.

Como se vê, as leis que visam objetivos estatais distintos regem a matéria de forma também distinta. Isto é: a declaração de utilidade pública do imóvel "vale" por 5 (cinco) anos. A declaração de interesse social geral, bem como aquele existente para fins de reforma agrária, dura 2 (dois) anos. E, nestes casos, diferentemente daqueles

de utilidade pública, o prazo inclui não só os atos iniciais de promoção da expropriação como de efetiva destinação social do bem (REsp n. 631.543/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 6/12/2005, DJ de 6/3/2006, p. 172); não há, porém, a necessidade de interstício de um ano para renovação da declaração de interesse (CINTRA, Valentina. **Da ação de desapropriação por utilidade pública**. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais). São Paulo: PUC-SP, 2005, p. 597).

Note-se, ainda, que a subespécie de interesse social para fins de reforma agrária não exige que seja dado início aos atos de implementação dos fins sociais no prazo de 2 (dois) anos do decreto declaratório, contentando-se com o ajuizamento da ação respectiva para afastar a caducidade (art. 3º da Lei Complementar n. 76/1993), diferentemente do que dispõe a Lei n. 4.132/1962 em seu art. 3º, parte final. O prazo para efetivação do empreendimento social, nesses casos de reforma agrária, é de 3 (três) anos, mas contados do traslado do domínio (art. 16 da Lei n. 8.629/1993) e desvinculado da caducidade do decreto, porquanto já efetivada a desapropriação nesse momento. Esse marco inicial também é adotado no Estatuto das Cidades, que dá o prazo de 5 (cinco) anos para o município dar destinação adequada ao bem expropriado, igualmente já não se falando propriamente em caducidade (art. 8º, § 4º, da Lei n. 10.257/2001).

Em suma: há uma miríade de regimes expropriatórios em pleno convívio, não se limitando a uma visão reducionista e estanque de utilidade pública, regida pelo Decreto-Lei n. 3.365/1941, e interesse social à luz da Lei n. 4.132/1962.

De fato, já houve, e há, diversos regimes de desapropriação além dos já citados, alguns bastante específicos, como os alusivos ao Polígono da Seca (Leis n. 4.593/1964 e 3.833/1960) ou as residenciais urbanas (Decreto-Lei n. 1.075/1970). Eles convivem, quando e como possível, com as leis mais gerais, notadamente o Decreto-Lei n. 3.365/1941, sem prejuízo de dispor de situações peculiares do modo como o legislador entendeu necessário nos casos especiais.

Tudo isso é razoável que seja assim. As diretrizes agropecuárias, sociais e administrativas podem variar de forma importante nesse período de tempo. É pleno de sentido que a desapropriação por interesse social, que deve fazer o bem retornar à propriedade privada, deva ser implementada em 2 (dois) anos, a fim de torná-la socialmente útil, e que as destinadas a obras de utilidade pública devam ser efetivadas

em 5 (cinco) anos. Mas não parece haver razão maior a impedir que o legislador estipule outros prazos para esses fins, nem que criasse outros.

Tenho que foi isso mesmo que fez o legislador ao editar a Lei n. 9.958/2000. Essa norma ambiental não prevê qualquer prazo para a expiração dos efeitos de sua declaração de interesse no imóvel particular afetado por unidade de conservação.

E isso também tem plena razão de ser assim. De um lado, porque o interesse ambiental não varia de forma tão intensa em curto período de tempo. Os tempos da natureza são contados em décadas, não em anos. De outro, é a própria ordem constitucional que assim o estipula. Não havendo mais interesse ambiental na área, basta, mas é indispensável ao Estado editar lei específica, declarando essa situação superveniente, conforme dispõe, nada menos, que a Constituição Federal (art. 225, § 1º, III, da CF/1988).

Remeto a nota técnica do Ministério Público Federal, discutindo as situações dos parques do Itatiaia (RJ) e de Itabaiana (SE), que é no mesmo sentido da minha proposição. Conforme consta na Nota Técnica n. 1/2017 da 4ª CCR/MPF, posição com a qual concordo, o interesse estatal manifestado na desapropriação por força de criação de unidade de conservação não é propriamente de utilidade pública ou interesse social, mas de interesse difuso, ambiental.

Isso porque a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação é posterior e especial às normas expropriatórias administrativas em geral, e trata da matéria de forma tanto específica quanto incompatível com as anteriores. É ela, portanto, que deve prevalecer. Desse modo, o interesse expropriatório estatal decorre diretamente da Lei do SNUC, e é declarado com o próprio ato de criação da unidade de conservação de domínio público, perdurando enquanto a unidade em si existir.

É dizer: o interesse ambiental na desapropriação de imóveis particulares em decorrência da criação de unidade de conservação de domínio público não se confunde integralmente com o interesse social ou a utilidade pública do Direito Administrativo em geral, prevalecendo as normas específicas do ordenamento ambiental sobre estes, quando incompatíveis.

Se o antigo conceito de utilidade (ou necessidade) pública teve que ceder à evolução da ideia de propriedade privada ante o reconhecimento de sua função social, para acolher às demandas por efetivação do interesse já não mais propriamente

estatal, mas social (GARCIA, José Ailton. **Desapropriação**: comentários ao Decreto-lei n. 3.365/1941 e à Lei n. 4.132/1962. São Paulo: Atlas, 2014, p. 225-231), a Lei n. 9.985/2000 introduz novo foco de interesse estatal expropriatório: o ambiental.

Assim, o interesse ambiental na afetação ao patrimônio público dos imóveis alcançados pelas unidades de conservação que a própria lei dispõe como de domínio público decorre diretamente do ato de criação da unidade, e perdura enquanto ela própria existir. Nesse passo, é também impositivo que o Poder Público proceda à desapropriação. Não se trata de uma discricionariedade administrativa, que permitiria dela desistir, como ocorre com as desapropriações por utilidade pública ou para fins sociais. A desistência da desapropriação de imóveis abrangidos por unidades de conservação só pode ocorrer por meio de lei, em sentido estrito e específica.

A doutrina aponta para o absurdo da admissão da caducidade nos casos em que a lei impõe a desapropriação. Passados os cinco anos, o particular teria um ano para dispor de seu bem sem os efeitos do "período suspeito"; passado o interstício, o Estado estaria obrigado a, nova e imediatamente, declarar o interesse na desapropriação do mesmo bem, restaurando as restrições do "período suspeito" (MORAES, Elmo. **Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação**. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: UERJ, 2023). A situação, possivelmente reiterada ao longo do tempo, em nada beneficiaria nem o particular, nem a coletividade representada pelo Estado.

Portanto, uma estruturação dos regimes de desapropriação, quanto à caducidade, resulta na seguinte tabela:

Regime expropriatório	Utilidade pública	Interesse social	Interesse público ambiental (unidades de conservação)
Fundamento legal	Decreto-Lei n. 3.365, art. 10	Lei n. 4.132/1962, art. 3º	Lei n. 9.985/2000, arts. 9º, § 1º, 10, § 1º, 11, § 1º, 17, § 1º, 18, § 1º, 19, § 1º, e 20, § 2º
Prazo de caducidade	5 anos	2 anos	Não há (vale até extinção da unidade)
Meio instituidor	Decreto declaratório	Decreto declaratório	Ato normativo de criação da unidade

Em suma:

- i) no âmbito das unidades de conservação de domínio público, o próprio ato de criação da unidade corresponde à etapa declaratória da fase administrativa da ação de desapropriação, afirmando o interesse estatal nas áreas privadas afetadas;
- ii) esse interesse é de caráter ambiental, difuso, 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 ou reduzida, por lei em sentido estrito, não estando sujeito à caducidade pela simples passagem de tempo.

Esse efeito vale até mesmo para os atos anteriores à edição da Lei do SNUC. Nesses casos, porém, o termo inicial da declaração de interesse ambiental deve corresponder à data de edição da Lei n. 9.985/2000.

4. Indenização da propriedade privada

Resta a questão da propriedade privada contida na unidade de conservação de domínio público não devidamente desapropriada. Nessa situação, o ordenamento administrativo brasileiro prevê solução jurídica viável, ainda que não ideal ou adequada, qual seja, a ação indenizatória, conforme o caso, por desapropriação indireta ou limitação administrativa.

Devemos ter em conta que, a partir da criação da unidade de conservação, as restrições ambientais têm incidência imediata. Mas essas restrições não se confundem com a ação expropriatória. E, nesse âmbito, a fase administrativa da desapropriação não se confunde com a fase judicial. Nem, na fase administrativa, há confusão entre a etapa declaratória de interesse estatal expropriatório e a fase executória da expropriação.

A declaração de interesse expropriatório corresponde a uma declaração de intenções, um "aviso prévio" ao proprietário de que seu bem poderá ser alvo de desapropriação (SALLES, José Carlos. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 210). Assim, pelo que proponho, preservamos a declaração de interesse ambiental expropriatório enquanto durar a própria criação da unidade de conservação. O Estado deveria implementar a fase executória da expropriação em seguida. Mas, caso não o faça, o particular estará ainda tutelado pelo direito.

Caso o particular se entenda prejudicado pelas restrições ambientais imediatamente incidentes, ou mesmo pela mera edição do decreto, poderá ajuizar a ação indenizatória correspondente. Se por limitação administrativa, no prazo de 5 (cinco) anos. Se por desapropriação indireta, no prazo de 10 (dez) anos ou, até mesmo, 15 (quinze), caso o Estado se mantenha completamente inerte na implementação da unidade, conforme precedente vinculante da Primeira Seção (Tema 1.019/STJ).

Convém ressaltar que a desapropriação indireta é meio compensatório contra a ação ilícita do Estado, que efetivamente esbulha a propriedade do cidadão, incorporando o bem particular a seu patrimônio sem as devidas medidas administrativas e legais necessárias. Nesse sentido, nunca é desejada, como, ademais, todas as ações indenizatórias não o são, mas é caminho possível para restabelecer a juridicidade administrativa.

Assim, a lei prevê uma série de unidades de conservação em que sua criação esvazia a propriedade privada no imóvel afetado, exigindo sua desapropriação. Exclui dessa regra certos casos, como as áreas de proteção ambiental, as de relevante interesse ecológico, as reservas da biosfera, os monumentos naturais, os refúgios de vida silvestre e as reservas particulares do patrimônio natural, que podem existir sob domínio particular.

A exigência de desapropriação indenizada para incorporação do imóvel particular ao patrimônio público é regra constitucional geral (art. 5º, XXIV, da CF/1988), excetuada apenas a sancionatória (art. 243 da CF/1988). Em quaisquer dos casos de necessidade de indenização prévia para transferência do bem ao erário, o descumprimento da previsão constitucional enseja a respectiva ação indenizatória por desapropriação indireta, que pressupõe a irreversibilidade, legal ou fática, da propriedade ao particular.

Nesse sentido:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. INDIRETA. NATUREZA. AÇÃO INDENIZATÓRIA DE DIREITO REAL. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO PRAZO DE USUCAPIÃO. REGRA. PRAZO DECENAL. CONSTRUÇÃO DE OBRAS OU IMPLANTAÇÃO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA OU INTERESSE SOCIAL. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE

PROVA EM SENTIDO CONTRÁRIO. PRAZO DE QUINZE ANOS. EXCEÇÃO.

[...]

3. O conceito de desapropriação indireta retrata situação fática em que a Administração, sem qualquer título legítimo, ocupa indevidamente a propriedade privada. Incorporado de forma irreversível e plena o bem particular ao patrimônio público, resta ao esbulhado apenas a ação indenizatória por desapropriação indireta.

[...]

(REsp n. 1.575.846/SC, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26/6/2019, DJe de 30/9/2019).

Portanto, as mesmas razões do cabimento da ação reparatória nos casos usuais incide também no caso da criação de unidades de conservação.

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.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO ART. 1.197 DO CÓDIGO CIVIL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 211/STJ. CRIAÇÃO DE RESERVA EXTRATIVISTA E PARQUE NACIONAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. LAUDO PERICIAL. CADEIA DOMINIAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

[...]

V - O acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual, como regra, a criação de Reserva Extrativista e Parque Nacional (arts. 8º, 11 e 18, da Lei 9.985/2000), importa desapropriação indireta, considerando a transferência da propriedade do imóvel para o expropriante.

[...]

(AgInt no REsp n. 2.018.026/AC, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 22/11/2022, DJe de 24/11/2022).

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS. ARTS. 8º E 11

DA LEI 9.985/2000. APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. INDENIZAÇÃO.

1. Trata-se, na origem, de ação proposta pela parte recorrida contra o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, objetivando a indenização de imóvel de sua propriedade que alega ter sido abrangido pelo Decreto 97.658, de 12 de abril de 1989, que criou o Parque Nacional Grande Sertão Veredas.

2. O Acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, no sentido de que, como regra, a criação de Parque Nacional (arts. 8º e 11 da Lei 9.985/2000), importa desapropriação indireta, considerando a transferência da propriedade do imóvel para o expropriante, sendo reconhecido o direito à justa indenização, razão pela qual não merece prosperar a irresignação da parte recorrente.

[...]

Evidentemente, com o reconhecimento da desapropriação direta ou indireta, o domínio e a posse do imóvel devem ser transferidos de imediato ao Estado.

[...]

(REsp n. 1.724.777/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/4/2018, DJe de 8/9/2020).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO DO ARTIGO 11, CAPUT E O § 1º, DA LEI N. 9.985/2000. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOQUARA. NÃO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO CORRESPONDENTE À IMÓVEL INSERIDO NA ÁREA DO PARQUE. VERIFICADA A OCORRÊNCIA DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.

[...]

2. Trata-se de recurso especial no bojo do qual a empresa recorrente alega que o imóvel de sua propriedade sofreu desapropriação indireta em razão da criação do Parque Nacional de Jericoacoara, razão pela qual requer a condenação da ré, ora recorrida, ao pagamento de indenização. A Primeira Turma decidiu, em sede de questão de ordem, que o colegiado deve julgar o recurso especial, analisando o cumprimento, ou não, do prequestionamento do art. 11, caput e o seu § 1º, da Lei n. 9.985/2000.

[...]

4. O § 1º do artigo 1º da Lei n. 9.985/2000 assevera que "O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei".

5. O Tribunal *a quo* reconheceu que o imóvel de propriedade da recorrente foi atingido pela criação do Parque Nacional de Jericoacoara. Logo, o não pagamento da respectiva indenização caracteriza a ocorrência de desapropriação indireta. Precedentes: AgInt no REsp n. 2.018.026/AC, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 24/11/2022; e REsp n. 1.724.777/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/4/2018, DJe de 8/9/2020.

6. O pagamento da indenização permitirá a afetação do bem em questão ao domínio público, com todos os consectários decorrentes de tal ato, como a translação do domínio no competente registro imobiliário.

7. Recurso especial conhecido e provido, com determinação de devolução dos autos ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a fim de que aquela Corte arbitre o valor da indenização como entender de direito (REsp n. 1.340.335/CE, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 25/4/2023).

A tese já foi aplicada nesta Corte, até mesmo, em desfavor da Fazenda, no caso do Parque Estadual de Ilhabela, para assegurar ao particular a discussão judicial do cabimento de indenização pela mera decretação de afetação da área contendo seu imóvel à unidade de conservação (REsp n. 730.464/SP, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 21/9/2006, DJ de 9/10/2006, p. 262).

Deve ser ressalvado, porém, que a comprovação das premissas da desapropriação indireta ou limitação administrativa deverá, também nos casos das unidades de conservação, seguir a regra geral das ações indenizatórias. O julgador, diante do caso concreto, deverá apreciar o caso concreto à luz das provas colacionadas. Apenas não poderá reconhecer a caducidade do ato expropriatório vinculado à unidade de conservação, importando na extinção ou na redução territorial da própria unidade, cujas restrições ambientais e dominiais são mantidas sobre o bem diretamente por força de lei.

Ainda no aspecto, convém destacar que a pessoa julgadora deverá considerar no processo indenizatório elementos eventualmente presentes na causa concretamente avaliada como: o regime dos juros compensatórios, inexistentes caso ausente imissão estatal na posse; o termo inicial do prazo prescricional; os custos da regularização ambiental a serem descontados do valor devido ao expropriado; entre outros que se verifiquem relevantes.

Não deve ser esquecido que há, até mesmo, procedimento administrativo normatizado pelo ICMBlo, visando a regularização fundiária de imóveis afetados pelas unidades de conservação (Instrução Normativa 02/2009). E essas áreas podem ser objeto de compensação de reserva legal para imóveis externos à unidade, conforme o novo Código Florestal (art. 66, § 5º, III, da Lei n. 12.651/2012). Nesses casos, os caminhos administrativos podem evitar a necessidade de desapropriação.

A solução indenizatória, como última alternativa, embora possivelmente não seja a melhor do ponto de vista da eficiência administrativa, pode ser até mais benéfica ao particular que o simples retorno da propriedade ao estado anterior pelo mero

decurso de prazo, inclusive pela extensão temporal da prescrição aplicável à ação indenizatória.

Importa notar que a previsão de doação do imóvel particular contido em unidade de conservação de domínio público, no Código Florestal, reconhece a possibilidade de existência de unidades de conservação com imóveis, com desapropriação ainda não executada.

É o que destaca a 4º CCR/MPF na Nota Técnica n. 8/2017, que discutiu projeto de lei que visava, precisamente, criar um prazo de caducidade para as unidades de conservação. A própria existência da iniciativa legislativa (PL n. 3.751 /2015) aponta para a incompatibilidade entre as normas administrativas gerais e as ambientais, na forma como estão em vigor atualmente. Embora o projeto tenha sido arquivado, há proposições equivalentes em tramitação, como o PL n. 2001/2019. Entretanto, convém ressaltar que a redação mais atual do projeto de lei está alinhada à posição aqui adotada, embora pendente de votação definitiva e com propostas concorrentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL n. 2001/2019**. Brasília, 2023).

Enfatizo, ainda, que o afastamento da caducidade nesses casos de unidades de conservação terá outra consequência para a eventual ação indenizatória. É que, em regra, não se cogita de ação por desapropriação indireta no período suspeito, por não haver ainda a caducidade (VELLOSO, Mário. **Desapropriação: aspectos civis**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000). Entretanto, no caso de inexistência desta caducidade, nada impede que o proprietário particular, diante da devida comprovação das alegações vinculadas à criação da unidade de conservação, busque a reparação de forma imediata.

5. Conclusão

Assim, não pode o mero decurso de prazo, estipulado por normas gerais alusivas a situações administrativas diversas, impor o retrocesso ambiental pelo afastamento do interesse expropriatório ambiental difuso existente na criação das unidades de conservação de domínio público. Admiti-lo violaria não só a Lei n. 9.985 /2000 como a própria Constituição Federal, que condiciona a redução ou extinção das unidades de conservação à edição de lei específica.

É certo que a ineficiência do Estado em implementá-las não é culpa dos particulares, mas esse desempenho insuficiente tampouco autorizará a extinção da vida animal e vegetal, não só humana. E não estamos em sede de ativismo judicial. Como dito pelo Ministro Herman Benjamin, em matéria ambiental, se há ativismo, é da própria lei (<https://www.cnj.jus.br/juizes-federais-debatem-jurisprudencia-ambiental-do-stj/>).

É assim minha compreensão, apoiada no texto expresso da lei que regulou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. É a lei federal que atribui a certas espécies de unidades de conservação a posse e o domínio públicos imediatos, impondo a consequente indenização expropriatória, mediante devido processo legal. É ela, também, que impede a perda dessas características por ato diverso da lei específica de desafetação da unidade de conservação.

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.

Desse modo, o pedido dos particulares é improcedente.

Isso posto, dou provimento aos recursos especiais, para afastar a ocorrência de caducidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2006687 - SE (2022/0174481-6)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA
ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

VOTO-VOGAL

SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA:

Concordo com o dispositivo do voto e com a brilhante argumentação do eminente Ministro Relator que demonstrou a incompatibilidade entre o instituto da caducidade e o ato de criação de unidade de conservação de domínio público, considerando as perspectivas ambientais e as consequências dominiais trazidas pela Lei n. 9.985/2000.

Somente em relação ao item 4, na parte em que é abordada a indenização cabível às áreas particulares incluídas nos limites das unidades de conservação de domínio público, tenho uma pequena ressalva a fazer.

É que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já debateu o grau de esvaziamento econômico decorrente do ato de criação de unidade de conservação de domínio público, concluindo que não configura uma mera limitação administrativa e sim uma desapropriação indireta.

Nestes termos, é importante ressaltar trecho do voto do ilustre Ministro Francisco Falcão, no julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 2.197.370/PA:

No que concerne à apontada violação do art. 10, parágrafo único, do Decreto n. 3.365/1941, sem razão a recorrente, porquanto o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte Superior, segundo o qual, como regra, a **criação de Reserva Extrativista e Parque Nacional** (arts. 8º, 11 e 18, da Lei n. 9.985/2000), **importa desapropriação indireta, considerando a transferência da propriedade do imóvel para o expropriante.**

Assim, **tratando-se a hipótese dos autos de criação de reserva extrativista, de forma a não caracterizar limitação administrativa, dado o grande impacto no direito de propriedade do recorrido, o ajuizamento da ação não se submete ao prazo prescricional quinquenal, mas, sim, ao prazo decenário, por se tratar, na verdade, de desapropriação indireta.**

(AgInt no AREsp n. 2.197.370/PA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 15/5/2023, DJe de 17/5/2023.)

De igual forma, o nobre Ministro Teodoro Silva, em julgamento realizado na Primeira Seção, destacou que " O acórdão embargado, ao afirmar que, **'como regra, a criação de Reserva Extrativista e Parque Nacional (arts. 8º, 11 e 18, da Lei 9.985/2000), importa desapropriação indireta, considerando a transferência da propriedade do imóvel para o expropriante'**, decidiu em conformidade com a jurisprudência desta Corte" (AgInt nos EDcl nos EREsp n. 2.018.026/AC, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 3/12/2024, DJEN de 6/12/2024)

Não é outro o entendimento firmado pela Primeira Turma, ao concluir que **"a solução da controvérsia apenas reclama a aplicação da lei em sua literalidade, uma vez que o § 1º do artigo 1º da Lei n. 9.985/2000 assevera que o Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. Assim, se a própria lei informa que os imóveis de domínio particular devem ser desapropriados para a criação de parques nacionais (estaduais e municipais também), é despiciendo sindicarem sobre a eventual imposição de limitação administrativa. Logo, conclui-se que houve a desapropriação indireta."**(AgInt no AREsp n. 2.545.252/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJEN de 29/11/2024.)

Dessa forma, creio que em razão da inação do Estado frente a criação de um Parque Nacional ou de uma Reserva Extrativista, será cabível ação indenizatória por desapropriação indireta, não sendo o caso de indenização por limitação administrativa.

Registro, por fim, que esta discussão não influencia o resultado final desta demanda, onde se discute, apenas, a compatibilidade entre o instituto da caducidade e o ato de criação de unidade de conservação de domínio público. Assim, penso não ser o momento para reavivar uma discussão já pacificada no âmbito da jurisprudência desta Corte que não é sequer o objeto principal da demanda, mas como foi trazido pelo eminente relator, faço apenas essas pequenas considerações.

Ante o exposto, acompanho o voto do relator, com as ressalvas acima expostas.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0174481-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.006.687 / SE

Números Origem: 08002295520204058501 8002295520204058501

PAUTA: 12/11/2024

JULGADO: 12/11/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA

ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Utilidade Pública / DL
3.365/1941

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado por indicação do Sr. Ministro Relator.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2022/0174481-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.006.687 / SE

Números Origem: 08002295520204058501 8002295520204058501

PAUTA: 12/11/2024

JULGADO: 26/11/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA

ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Utilidade Pública / DL
3.365/1941

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). FABIO VICTOR DA FONTE MONNERAT, pela parte RECORRENTE: INSTITUTO
CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após a sustentação oral, pediu vista regimental dos autos o Sr. Ministro Relator."

Aguardam os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura,
Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2022/0174481-6

REsp 2.006.687 / SE

Números Origem: 08002295520204058501 8002295520204058501

PAUTA: 12/11/2024

JULGADO: 03/12/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA

ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Utilidade Pública / DL
3.365/1941

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2022/0174481-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.006.687 / SE

Números Origem: 08002295520204058501 8002295520204058501

PAUTA: 04/02/2025

JULGADO: 04/02/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA

ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Utilidade Pública / DL
3.365/1941

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0174481-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.006.687 / SE

Números Origem: 08002295520204058501 8002295520204058501

PAUTA: 13/05/2025

JULGADO: 13/05/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

RECORRIDO : SALOMAO SOUZA FLORESTA

ADVOGADO : LUCAS CARDINALI PACHECO - SE004984

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação por Utilidade Pública / DL
3.365/1941

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista regimental do Sr. Ministro Relator, dando provimento aos recursos, o voto vogal da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, acompanhando o Sr. Ministro Afrânio Vilela com ressalvas, a Turma, por unanimidade, deu provimento aos recursos especiais, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.