

ECOALERTA

EDIÇÃO N.º 3
JUNHO/2025



MPMT
Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO

CAO MEIO AMBIENTE NATURAL
Centro de Apoio Operacional
em Defesa do Meio Ambiente Natural

CADUCIDADE NÃO SE APLICA A DECRETO DE INTERESSE PÚBLICO PARA DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DESTINADA A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Para a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o decreto que declara o interesse estatal na desapropriação de imóveis destinados à unidade de conservação ambiental não está sujeito à perda de sua eficácia jurídica em razão da simples passagem do tempo – instituto conhecido como caducidade.

Para o colegiado, é a lei que cria a unidade de conservação, e só ela pode declarar a sua extinção ou a limitação da área protegida, devendo prevalecer, nessas situações, a legislação ambiental específica, e não as normas administrativas gerais sobre a desapropriação.

Com o julgamento, a turma deu provimento a recurso do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para afastar a ocorrência de caducidade da declaração de interesse ambiental na desapropriação da reserva extrativista Mata Grande (MA). As instâncias ordinárias haviam aplicado o prazo decadencial de dois anos para a implementação da desapropriação da unidade, criada por decreto presidencial em 1992.

"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", afirmou o relator do caso, ministro Afrânio Vilela.



DESAFETAÇÃO OU DIMINUIÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO SOMENTE PODE SER FEITA POR LEI

Segundo o ministro, são inúmeras as unidades de conservação no país ameaçadas pela caducidade, havendo divergência entre os tribunais quanto ao regime expropriatório que deve ser aplicado nesses casos.

O relator lembrou que a criação de unidade de conservação não decorre – nem depende – dos decretos que declaram o interesse expropriatório, ou mesmo que seja implementada a desapropriação de forma concreta. Criada a unidade, afirmou o ministro, as restrições ambientais estabelecidas pela Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC) são imediatas (artigo 28 da Lei 9.985/2000), e o afastamento do domínio público somente pode ocorrer por força de lei.

"Há uma tutela significativamente mais ampla à constrição das unidades de conservação que para a sua criação. Assim, criada a unidade, há automática declaração de interesse estatal ambiental nos imóveis da área afetada", enfatizou.

Para o relator, a declaração de desapropriação é uma medida de proteção aos interesses dos proprietários privados e serve para viabilizar administrativamente o pagamento da indenização, porém o ato declaratório não pode ser considerado como condição para efetivar a implementação da unidade de conservação.

O ministro lembrou que o STJ tem precedentes nos quais se aplicou a regra da caducidade nas desapropriações por interesse social em casos relacionados à construção de imóveis populares e à reforma agrária. Contudo, o relator destacou que a peculiaridade do caso em análise é a matéria ambiental e suas consequências dominiais, no caso das unidades de conservação, que possuem regras próprias.

"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", concluiu o ministro ao dar provimento ao recurso.

INTERESSE EXPROPRIATÓRIO DURA ENQUANTO A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO EXISTIR

De acordo com o ministro, no caso da desapropriação em função da 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 3.365/1941) ou interesse social (Lei 4.132/1962) ou mesmo para reforma agrária (Lei Complementar 76/1993).

EMENTA RECURSO ESPECIAL Nº 2172289 - MA (2021/0343421-1)

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO (RESERVA EXTRATIVISTA). DECRETO DE CRIAÇÃO. CADUCIDADE. NORMAS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO. INTERESSE SOCIAL E UTILIDADE PÚBLICA. INAPLICABILIDADE. NORMA AMBIENTAL. PREVALÊNCIA. ESPECIALIDADE E SUPERVENIÊNCIA. INTERESSE AMBIENTAL NA DESAPROPRIAÇÃO EM DECORRÊNCIA DA PRÓPRIA LEI. PERMANÊNCIA ENQUANTO EXISTIR A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. RETORNO AO DOMÍNIO PARTICULAR E REDUÇÃO DO TERRITÓRIO PROTEGIDO. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DAS RESTRIÇÕES AMBIENTAIS E DOMINIAIS. RESSALVA DA TUTELA DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELA VIA INDENIZATÓRIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Recurso especial interposto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que manteve a disponibilidade dos direitos de propriedade de particulares em área destinada a reserva extrativista, pela caducidade do decreto expropriatório.
2. A questão em discussão consiste em definir a possibilidade de caducarem os efeitos expropriatórios do decreto criador de unidade de conservação de domínio público, no caso, reserva extrativista.
3. A caducidade dos decretos de interesse social e utilidade pública é inaplicável aos atos vinculados às unidades de conservação de domínio público, como é o caso da reserva extrativista, ante a incompatibilidade entre as normas administrativas gerais da desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/1941 e Lei n. 4.132/1962) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei n. 9.985/2000).

EMENTA RECURSO ESPECIAL Nº 2172289 - MA (2021/0343421-1)

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 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.

EMENTA RECURSO ESPECIAL Nº 2172289 - MA (2021/0343421-1)

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.

EMENTA RECURSO ESPECIAL Nº 2172289 - MA (2021/0343421-1)

11. Declarado o interesse ambiental do Estado na área, pelo ato de criação da unidade de conservação, não é o decurso de tempo da omissão estatal no cumprimento de seus deveres associados a esse ato que lhe retira suas características especiais de tutela do meio ambiente ou mitiga sua existência.
12. Recurso especial provido, para afastar a ocorrência de caducidade da declaração de interesse ambiental na desapropriação.

EQUIPE

Dr. Marcelo Domingos Mansour
Coordenador do CAO Meio Ambiente
Natural

Dr. Álvaro Schiefler Fontes
Coordenador-Adjunto do CAO Meio
Ambiente Natural

Nadyne Pholve Moura Batista
Auxiliar do CAO Meio Ambiente
Natural



MPMT
Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO

CAO