

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is a prominent landmark, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The image is overlaid with a semi-transparent, light-colored circular graphic element in the lower right quadrant. The text is white and stands out against the darker background.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 02 – VOLUME Nº 02 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/DEZ 2017

ISSN 2595-5667

Rio de Janeiro

2017

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.  
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.  
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho.

### Avaliadores desta Edição:

- |   |  |
|---|--|
| Prof Dr. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidade de Barcelona. | Profa Ms. Isabela Ferrari, UERJ.             |
| Prof. Ms. Ariane Sherman Vieira, UFMG.  | Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro, UFJF.        |
| Prof. Ms. Carina de Castro, UFRJ.   | Prof. Ms. João Paulo Sporn, USP.             |
| Prof. Ms. Daniel Capecchi Nunes, UFJF.  | Prof. Ms. Jairo Boechat Jr., FUMEC           |
| Prof. Dr. Eduardo Manuel Val, UFF.  | Prof. Dra. Patricia Ferreira Baptista, UERJ. |
| Prof. Dr. Emerson Moura, UFRJ.  | Prof. Dr. José Vicente de Mendonça, UERJ.    |
|   | Prof. Dra. Patricia Ferreira Baptista, UERJ. |

### Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

# SUMÁRIO

<i>Apresentação</i> .....	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>Publicidade administrativa como princípio e prática: apontamentos para uma teoria do controle pelo Judiciário</i> .....	007
Veruska Sayonara de Góis	
<i>A recondução dos servidores públicos e autonomia dos entes federados</i> .....	030
Alex Cavalcante Alves	
<i>Regulações expropriatórias à luz da constitucionalização do direito administrativo</i> .....	048
Maíra Valentim da Rocha	
<i>As controvérsias doutrinárias quanto à natureza da CFEM, a decisão proferida pelo STF e respectivos reflexos na gestão dos recursos</i> .....	099
Cleber Lucio Santos Junior	
<i>Discricionariedade administrativa: alguns elementos e possível controle judicial</i> .....	117
Phillip Gil França	
<i>As agências reguladoras e captura: um ensaio sobre os desvios regulatórios na agência nacional de energia elétrica</i> .....	126
Sophia Félix Medeiros	
<i>O controle de constitucionalidade nos procedimentos administrativos fiscais: limites e possibilidades</i> .....	148
Rodrigo Pacheco Pinto	
<i>Limitação administrativa e desapropriação indireta: a linha tênue dos institutos na criação de espaços de proteção ambiental</i> .....	168
Daniel capecchi nunes e Ana Luíza Fernandes Calil	
<i>Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios</i> .....	189
José Renato Nalini e Wilson Levy	
<i>La asociación para la innovación": su incorporación en la directiva europea sobre contratación pública y en el proyecto español de ley de contratos del sector público</i> .....	208
María de Los Ángeles Fernández Scagliusi	

**LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: A LINHA  
TÊNUE DOS INSTITUTOS NA CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DE PROTEÇÃO  
AMBIENTAL**

**ADMINISTRATIVE LIMITATION AND INDIRECT EXPROPRIATION: THE  
FINE LINE BETWEEN THE INSTITUTES IN THE CREATION OF  
ENVIRONMENTAL PROTECTION AREAS**

**DANIEL CAPECCHI NUNES**

*Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor Assistente da Universidade Federal de Juiz de Fora.*

**ANA LUÍZA FERNANDES CALIL**

*Mestranda em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora na Fundação Getúlio Vargas. Advogada.*

**RESUMO:** O presente trabalho visa a pontuar as dificuldades na caracterização dos institutos da limitação administrativa e da desapropriação indireta na criação de espaços de proteção ambiental. A análise se restringe, basicamente, às consequências da implementação de unidades de conservação e seus impactos no território do interior da unidade. Para tanto, serão aduzidos os temas na doutrina brasileira, bem como o caso do Parque Nacional Grande Sertão Veredas será utilizado como exemplo para a questão proposta.

**PALAVRAS-CHAVES:** Direito Administrativo. Direito Ambiental. Limitação Administrativa. Desapropriação Indireta. Parque Nacional Grande Sertão Veredas.

**ABSTRACT:** This paper aims to highlight the difficulties in characterizing the institutes of administrative limitation and indirect expropriation in creating environmental protection areas. The analysis is restricted basically to the consequences of the implementation of conservation units and their impact on the territory of the inside of the unit. For this, the Brazilian doctrine on the theme will be analyzed, as well as the case of Grande Sertao Veredas National Park will be used as an example to the raised issue.

**KEYWORDS:** Administrative Law. Environmental Law. Administrative Limitation. Indirect Expropriation. Grande Sertão Veredas National Park.

## I. INTRODUÇÃO

As controvérsias relativas à intervenção do Estado na propriedade se mostram intensas no âmbito da criação de espaços reservados, na relação entre direito administrativo e direito ambiental.

É possível constatar, em uma análise dos casos envolvendo a criação de espaços protegidos e, mais especificamente, unidades de conservação, que a limitação administrativa e a desapropriação indireta apresentam pontos de contato que tornam complexa a diferenciação entre os dois institutos.

Um dos casos icônicos relativos ao tema, o qual será analisado no presente trabalho, é o do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, localizado na divisa dos Estados de Minas Gerais e Bahia. O Parque Nacional foi criado em abril de 1989 pelo Decreto Federal nº. 97.658 e é categorizado atualmente como uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, conforme a Lei nº. 9.985/2000. Nos anos 2000, com a edição do Decreto que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis particulares incluídos nos limites do Parque, foram propostas algumas ações na justiça, com a discussão relativa à configuração ou não de desapropriação indireta na região.

Inicialmente, objetivando contextualizar a discussão, desenvolver-se-á uma breve digressão teórica, a fim de tornar mais clara a linha tênue entre os dois institutos mencionados, espécies de intervenção do Estado na propriedade privada. Então, será analisado o caso em tela explicitando as suas peculiaridades e os aspectos a serem destacados para o estudo da temática.

## II. A LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA E A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA NA CRIAÇÃO DE ESPAÇOS PROTEGIDOS: LINHAS GERAIS ACERCA DOS INSTITUTOS.

A proteção ao meio ambiente está insculpida na Constituição de 1988 no seu Art. 225<sup>104</sup>. Referido dispositivo impôs um real dever, atribuído ao Poder Público e à coletividade, quanto

---

<sup>104</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

à defesa e preservação do meio ambiente para futuras gerações. Juarez Freitas aponta que o Art. 225 é uma das manifestações do chamado princípio da precaução, que representa a necessidade da atuação prévia na proteção ambiental, visando a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (FREITAS, 2008, p.6).

A fim de atingir o objetivo de preservação, o Estado lança mão de suas prerrogativas públicas, inclusive no que abrange o exercício do poder de polícia, por conta da fiscalização e proteção ambiental, especialmente.

Traçando uma linha sobre o poder de polícia do Estado, Caio Tácito (1952, p. 1-3) dispenha que é árdua a tarefa de conceituar e estabelecer os limites do poder de polícia e, por conta disso, inclusive no direito comparado, há variados debates acerca de sua extensão.

A par das dificuldades de delimitação do conceito, na doutrina clássica do direito administrativo, Hely Lopes Meirelles (1998, p. 115) define o poder de polícia como “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 75) reproduz o conceito, definindo o poder de polícia como uma prerrogativa de direito público.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 822 -824) critica a caracterização do poder de polícia, em sua essência, como um poder negativo, com base na acepção que a sua função precípua seria a de buscar evitar um dano. O autor pontua que o poder de polícia corresponde, na realidade, à atividade estatal que não almeja outra coisa senão uma abstenção dos particulares (*non facere*).

No que tange o poder de polícia na esfera ambiental, Paulo Affonso Machado o define como

[...] a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina o direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza (MACHADO, 2004, p. 308-309).

No campo do direito ambiental, dois diplomas normativos são fundamentais à compreensão do dever de proteção ao meio ambiente estabelecido na Constituição: a Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII e institui o Sistema

Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); e a Lei nº 6.938/81, recepcionada pela Constituição e posteriormente alterada, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

A Lei nº 9.985/00 criou diversas categorias de unidades de conservação, com características específicas, que buscam assegurar o papel do Estado da defesa do meio ambiente. A instituição de tais unidades, por vezes, acaba por gerar restrições aos particulares proprietários de imóveis localizados nessas áreas.

O Poder Público tem a competência de criar unidades de conservação<sup>105</sup> e, conforme o Art. 22-A da Lei do SNUC, poderá decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental<sup>106</sup>.

O outro diploma mencionado, qual seja, a Lei nº 6.938/81, deve ser lido em conjunto com os Arts. 23 e 24 da Constituição Federal. A constituição estabelece competência comum entre os entes federativos na proteção de "documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos; além da preservação das florestas, da fauna e da flora, bem como a incumbência de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em quaisquer de suas formas. O Art. 6º da Lei nº 6.938/81, então, cria o SISNAMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente, baseado na interação cooperativa dos entes em sua competência comum<sup>107</sup>.

Dentro da Política Nacional do Meio Ambiente, o Art. 9º considera como um de seus instrumentos a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse

---

<sup>105</sup> Na forma do Art. 22 da L. nº 9.985/00, respeitando as regras estabelecidas nos parágrafos do dispositivo, incluindo a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

<sup>106</sup> Lei nº 9.985/00, Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

<sup>107</sup> Lei nº 6.938/81, Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: [...]

ecológico e reservas extrativistas (inciso IV). Por meio da leitura deste inciso, é possível dialogar os dois diplomas, em uma relação de complementaridade, no contexto do exercício do poder de polícia ambiental<sup>108</sup>, à medida que incumbe ao Poder Público estabelecer as referidas unidades de conservação, em prol do interesse coletivo, que poderão acarretar limitações a determinados indivíduos.

Hely Lopes Meirelles, ao comentar sobre a Lei nº 6.938/81, entende que seu objetivo é a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, e que esta norma deverá “servir de parâmetro para a interpretação das limitações administrativas de proteção ambiental” (MEIRELLES, 1998, p. 117).

Dessa maneira, no exercício de suas competências, quando o Poder Público cria uma unidade de conservação, o regime do território contido na área da unidade fica comprometido pelas normas incidentes naquela área específica. No geral, tais regras são definidas pelo plano de manejo da unidade, conceituado na lei como

[...] documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. (art. 2º, XVII, Lei nº 9.985/00)

Especialmente nas unidades de proteção integral, que são aquelas que admitem apenas o uso indireto de seus recursos naturais, a criação de uma nova unidade compromete o regime dos bens nela contidos (art. 2º, VI, Lei nº. 9.985/00). Isso porque as áreas de dentro dessas unidades são consideradas públicas pela lei<sup>109</sup>. Com isso, o Poder Público deveria editar decreto considerando de utilidade pública as terras, a fim de promover a desapropriação de tais áreas internas à unidade de conservação<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> A título de nota, cabe destacar que o campo do direito ambiental possui diversos casos em que se caracteriza o exercício legítimo do poder de polícia, nos ditames da necessidade de prevenção e proteção ao meio ambiente. Edis Milaré, por exemplo, destaca que o princípio do controle do poluidor pelo Poder Público é um desses casos do exercício do poder de polícia já que, praticada uma infração, a responsabilidade do agente deve ser instaurada. MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5ª edição, São Paulo: Editora RT, 2007, p. 828

<sup>109</sup> Previsão do art. 8º e seguintes da Lei nº9.985/00.

<sup>110</sup> Arts. 9º, §1º, 10, §1º, 11, §1º, 12, §1º e 13, §1º. A desapropriação está prevista para a estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre, unidades de proteção integral.

Contudo, há no Brasil diversos espaços protegidos que foram criados muito antes da Lei do SNUC, como ocorre com o Parque Nacional do Sertão Veredas, criado em 1989, os quais não estavam sujeitos a essa regra. Por conta disso, o administrador público, ao objetivar a preservação ambiental, também deve levar em conta os interesses das populações que residem no interior de unidades de proteção integral, analisando cada caso de maneira particular.

### II.I. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

O conceito de limitação administrativa não apresenta muitas variações na doutrina brasileira. Maria Sylvia Di Pietro, por exemplo, afirma que são dotadas de generalidade e são impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, à luz do princípio da supremacia do interesse público que geram aos proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social (DI PIETRO, 2011, p. 139-140).

O caráter geral é bem definido por Carvalho Filho (2012, p. 790), que elucida que as limitações não se destinam à imóveis específicos, mas a um “grupamento de propriedades em que é dispensável a identificação”. Assim, a generalidade se associa com a ideia de indeterminabilidade. O autor, ainda, traz como fundamento das limitações o atendimento à função social da propriedade, pautando-se nos arts. 5º, XXIII e 170, III da CRFB/88.

Patrícia Baptista elenca como características definidoras das limitações administrativas:

[...] a unilateralidade da imposição pelo Poder Público; a imperatividade da sua observância pelo particular; o caráter meramente restritivo e não supressivo do direito; e, por último, sua não-indenizabilidade, seja em virtude da generalidade do ônus, seja em razão da pequena monta do incômodo imposto (BAPTISTA, 2003, p.6)

Quanto à última característica, a doutrina tem se mantido pacífica em defesa da não-indenizabilidade das limitações administrativas, tendo como base o caráter geral de tais medidas, que não enseja a pretensão indenizatória. Bandeira de Mello, no capítulo referente ao poder de polícia de sua obra, atesta que

[...] as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima [do poder de polícia], isto é, da esfera jurídica da

liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. É precisamente esta a razão pela qual as chamadas limitações administrativas à propriedade não são indenizáveis. Posto que através de tais medidas de polícia não há interferência onerosa a um direito, mas tão-só definição que giz suas fronteiras, inexistente o gravame que abriria ensanchas a uma obrigação pública de reparar” (MELLO, 2009, p. 822-824) .

No mesmo sentido, Di Pietro, citando a obra de Bielsa, entende que as restrições não dão direito à indenização e que seriam, na verdade, uma condição inerente ao direito de propriedade, cujo conteúdo normal se limita pelas leis. Reconhece, entretanto, que é possível que haja uma extrapolação na atuação da Administração Pública na imposição de limitações administrativas, mas que isso recairia no âmbito da responsabilidade civil do Estado (DI PIETRO, 2011, p.139).

Carvalho Filho também entende que a indenização estaria ligada a um vício na conduta do Estado e, portanto, inserida no campo da responsabilidade na forma do Art. 37, §6º, CRFB/88 (CARVALHO FILHO, 2012, p. 792).

Patricia Baptista, na mesma linha que Di Pietro, seguindo as lições de E. García de Enterría, outro ilustre doutrinador espanhol, aborda a ideia que uma limitação administrativa seria, então, uma atuação administrativa que deve ser suportada pelo administrado, como uma carga da vida social, sem contraprestação econômica alguma (BAPTISTA, 2003, p.7).

## II.II. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

Passando à análise do segundo instituto em comento no presente trabalho, Celso Antonio Bandeira de Mello a define como a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público. Isto porque não há, como na desapropriação comum, a “*obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório*” (MELLO, 2009, 882).

Di Pietro a define como a que se processa sem observância do procedimento legal e a equipara ao esbulho (DI PIETRO, 2011, p. 191). José dos Santos Carvalho Filho a define como fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. O autor também menciona a equiparação entre desapropriação indireta e esbulho possessório (CARVALHO FILHO, 2012, p. 861).

Outro autor que a equipara ao esbulho é Hely Lopes Meirelles, que repudia a desapropriação indireta, afirmando que não passa de “esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei” (MEIRELLES, 1998, p.482).

A posição de Hely, inclusive, era oriunda de julgado antigo do STF, de relatoria de Aliomar Baleeiro, reconhecendo a desapropriação indireta como criação pretoriana, caracterizando-a como esbulho e como ato ilícito da Administração Pública<sup>111</sup>.

Dos autores listados acima, é possível aferir que, para a configuração da desapropriação direta deve haver, de fato, o **apossamento do bem** por parte do Poder Público. Apesar de ser a visão dominante na doutrina e na jurisprudência, a prática dos tribunais, em especial do STJ, tem se mostrado cambiante na definição dos requisitos para configuração do instituto

A consumação da desapropriação indireta acontece quando o bem se incorpora definitivamente ao patrimônio público, caso se entenda, conforme a visão dominante, que o **apossamento** é requisito essencial para sua configuração. É também ilustre o voto do ministro Eloy Rocha, proferido no STF (RTJ 61/389), em que afirmou:

Tem ocorrido, com frequência, que o Poder Público, sem promover a ação, realiza pela ocupação da coisa, desapropriação de fato, que se passou a chamar de desapropriação indireta. Certamente, esse comportamento não serve de afastar a garantia constitucional. O direito à indenização que, na desapropriação indireta, assiste ao proprietário, embora a ilegalidade do desapossamento administrativo, tem, na essência, o mesmo fundamento daquele inscrito como garantia constitucional. O direito à indenização, pressuposto da desapropriação – que é exercício regular de direito – não pode desaparecer com a ilicitude de atos praticados pelo desapropriante. Se o desapropriante, por forma contrária à lei ordinária e à regra constitucional, toma a propriedade, daí decorrem, a mais, outros efeitos jurídicos. Ao direito à indenização, acrescentam-se, então, efeitos da desapropriação de fato, como juros compensatórios, devidos desde a ocupação, segundo a jurisprudência do STF.

A problemática deste tipo de desapropriação gira em torno do fato de esta intervenção do Estado na propriedade privada ser uma das mais invasivas e que gera ônus ao proprietário.

Referida modalidade é tão abrupta ao expropriado que a Constituição, em seu art. 5º, garante que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação, em suas modalidades,

---

<sup>111</sup> STF - RE: 75731 PR , Relator: ALIOMAR BALEEIRO, Data de Julgamento: 15/05/1973, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 15-10-1973

“mediante justa e prévia indenização em dinheiro”. É competência privativa da União Federal legislar sobre o tema, de acordo com o art. 22, II da constituição.

No caso da criação de unidades de conservação, a desapropriação tradicionalmente é feita na modalidade utilidade pública, regida pelo famigerado Decreto Lei nº. 3.365/41. O decreto regula o procedimento pelo qual o expropriado é submetido nos casos em que o Poder Público promove a desapropriação. Não visamos, no presente, a explanar detalhadamente o processo tradicional de desapropriação, mas tão somente destacar alguns aspectos da administração indireta<sup>112</sup>.

Na doutrina sobre o tema, cabe destacar posição de Juliano Heinen, em trabalho publicado na Revista de Direito Administrativo – RDA. O autor trabalha com o conceito de uma “desapropriação à brasileira”, a qual seria uma limitação administrativa que esvazia o conteúdo da propriedade sem, contudo, haver tomada de posse pelo Poder Público. Para o autor, isto não seria desapropriação indireta porquanto esta exigiria de fato a tomada da posse pelo ente público instituidor da limitação (HEINEN, 2012, p. 174). No entanto, caberia indenização ao proprietário pelo esvaziamento da propriedade.

Outra questão relacionada às desapropriações indiretas, a qual vale a menção, é a das regulações expropriatórias, desenvolvida por André Cyrino. O autor entende, diferentemente de Juliano Heinen, que o esvaziamento econômico poderia ensejar a caracterização de desapropriação indireta, a qual seria “inválida perante a constituição” (CYRINO, 2014, p. 219). Analisando a postura do STF e STJ quanto ao tema, Cyrino resume no sentido que

[...] Supremo Tribunal Federal (STF) e, principalmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tiveram a oportunidade de julgar diversos casos envolvendo desapropriações indiretas. Os precedentes sobre o tema compõem a compreensão da matéria, sobre a qual não há uma solução definitiva. STF e STJ possuem orientações distintas. O STJ teve dois momentos. Numa primeira fase, admitiu em grande medida a possibilidade de caracterização de desapropriação indireta em razão de regulações gerais (geralmente rotuladas de limitações administrativas). Essa orientação, porém, modificou-se nos últimos anos. Já o STF admite (ao menos em obter dictum) a possibilidade de caracterização da modalidade expropriatória indireta por meio de limitações administrativas de caráter regulatório, reconhecendo que a

---

<sup>112</sup> Isso não exclui importantes discussões a serem travadas sobre o tema, como o da mensuração da justa indenização. Sobre o tema, v. ACOCELLA, Jessica, O Significado Constitucional da Justa Indenização Expropriatória, Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 27, 2015.

gravidade das restrições promovidas por normas gerais poderia ensejar proteção judicial (CYRINO, 2014, p.220).

O autor, nas conclusões de seu brilhante trabalho, propõe determinadas limitações ao conteúdo da regulação além da utilização do princípio da proporcionalidade e na vedação ao excesso. Importante destacar, dentro da lição do trabalho, como já é frisado pela doutrina administrativa, que determinadas normas gerais poderão, de fato, gerar direito à indenização ao indivíduo, caso, por exemplo, haja esvaziamento econômico da propriedade.

### III. A CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS

A criação de Parques e Unidades de Conservação de Proteção Integral, nos moldes da Lei nº 9.985/00, já gerou demandas que chegaram ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. Tais demandas versam em torno, particularmente, do direito à indenização decorrente da instituição de limitações administrativas e a garantia ao direito de propriedade.

As demandas estão intrinsecamente relacionadas aos atos normativos que criam as unidades de conservação e, mais ainda, ao decreto que as declaram como de utilidade pública, para fins de desapropriação, nos moldes da Lei do SNUC.

Um dos problemas que contribui para o volume de demandas é a morosidade do Poder Público na efetivação da desapropriação dessas áreas ou de regularização por outros meios, bem como a elaboração do plano de manejo. Paulo Affonso Leme Machado afirma que o “Plano de Manejo, na prática, será a lei interna das unidade conservação” (MACHADO, 2004, p. 774). A Lei nº 9.985/00 prevê que o plano de manejo deverá ser elaborado em até cinco anos após a criação da unidade, em seu art. 27, 3º. No caso do Parque Nacional do Grande Sertão Veredas, criado em 1989, antes da Lei do SNUC, o Plano de Manejo foi disponibilizado em 2003<sup>113</sup>.

A ausência do plano dificulta a consecução dos objetivos que estão por trás da criação das unidades de conservação e, em muitos casos, há indicativos de deficiência de destinação de recursos públicos suficientes para a desapropriação das áreas particulares inseridas no território das unidades.

---

<sup>113</sup> Plano de Manejo do Parque Grande Sertão Veredas, Brasília, Julho de 2003. Disponível em <[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna\\_grande\\_sertao\\_veredas.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna_grande_sertao_veredas.pdf)>

Há de se acrescentar que regularizar as áreas das unidades não é uma tarefa simples nem tampouco barata para o Estado. Isto porque as áreas das unidades podem ser muito extensas e há carência de recursos para colocar as medidas em prática. Nesse sentido, Karla Aguiar Jury entende que se a regularização fosse promovida, haveria mais espaço para a preservação ambiental das áreas protegidas. Na íntegra:

No contexto apresentado, a realidade de conflitos, dificuldades, despreparos e demora dos procedimentos de regularização fundiária nas UCs também representa um grande obstáculo à implantação e ao manejo das áreas naturais protegidas, no Brasil. Nesse sentido, Guatura et al. (1996) afirmam que “o patrimônio a conservar somente estará apto a sê-lo quando estiver, por inteiro, na posse indiscutida do Estado”. Para melhor analisar a questão, faz-se imprescindível discorrer sobre o processo de regularização fundiária vigente. (KURY, 2009, p. 79)

A autora ainda propõe o desenvolvimento de um processo estruturado e centralizado de regularização, que integre as esferas de governo. Aponta como uma problemática o fato de o processo ser, atualmente, “complexo e desarticulado”, o que poderia, inclusive, restringir as ações de proteção da biodiversidade.

### **III.I. O PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS E A JURISPRUDÊNCIA DO STJ REFERENTE À CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR**

A criação do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, cujo diploma criador é Decreto nº 97.658, de 12 de abril de 1989<sup>114</sup>, gerou demandas judiciais que chegaram ao STJ.

O Parque Nacional Grande Sertão Veredas foi instituído como unidade de conservação Estados da Bahia e de Minas Gerais, com área estimada em oitenta e quatro mil hectares. O Decreto 97.658 estabeleceu, em seu artigo 2º, que “[a]s terras e benfeitorias,

---

<sup>114</sup> Art. 1º Fica criado, nos Estados da Bahia e de Minas Gerais, o Parque Nacional Grande Sertão Veredas, com área estimada em 84.000ha (oitenta e quatro mil hectares), subordinado e integrante da estrutura básica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, autarquia federal vinculada ao Ministério do Interior.

localizadas dentro dos limites descritos no artigo 1º deste Decreto, ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação”.

A edição do mencionado decreto, então, ensejou diversos proprietários de imóveis localizados no perímetro do Parque, os quais se sentiram lesados, a propor ações pleiteando seu direito à indenização. Isto aconteceu, a título de registro, não só no Parque Nacional do Grande Sertão Veredas, mas também em outros Parques no Brasil.

A título de exemplo de caso similar, Roberta Buendia Sabbagh (2010), em extenso trabalho sobre o Parque Estadual da Serra do Mar, aponta a existência de três problemas fundiários de destaque, de acordo com o que consta no plano de manejo do Parque, datado de: conflitos jurídico-formais, conflitos possessórios e conflitos de uso. Tais problemas são comuns a outros parques, como salienta a autora.

Os casos de envolvendo criações de unidades de conservação que chegam ao STJ são, no geral, referentes ao ônus relativo às limitações administrativas impostas pela criação de Parques, bem como processos envolvendo ações de direito real (de desapropriação, direta ou indireta) e também de direito pessoal (pleiteando indenizações decorrentes das limitações).

Voltando ao Parque Nacional Grande Sertão Veredas, o Recurso Especial nº 1.296.626/MG e o Recurso Especial Nº 1.365.373/DF são dois casos judiciais ilustrativos, os quais serão objeto de nossa análise.

Em resumo, o Recurso Especial nº 1.296.626/MG<sup>115</sup> trata-se de processo, o qual se originou de ação ajuizada na Justiça Federal, na Seção Judiciária de Minas Gerais, que teve como fato desencadeador a inclusão dos imóveis dos autores na área do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, parque ecológico localizado na divisa dos estados de Minas Gerais e Bahia.

Os autores, à época, pleiteavam o reconhecimento da desapropriação indireta de seus imóveis rurais, localizados no Município de Formoso (MG) e o pagamento da respectiva indenização decorrente da desapropriação, já que a criação do parque os teria privado do uso e gozo da sua terra. O juízo de 1ª instância reconheceu a ocorrência da desapropriação indireta, condenando o IBAMA a pagar determinada importância aos autores.

Em sede de apelação, interposta no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o IBAMA alegou que, no caso, os requisitos para a desapropriação indireta. A autarquia dispôs que “a

edição do Decreto Federal nº 97.658/89, que criou o Parque Nacional Grande Sertão Veredas, não caracterizou ato de esbulho possessório, pois o Decreto é um ato administrativo declaratório, com a intenção de externar o propósito do Poder Público de desapropriar um certo bem imóvel.”.

O relator do acórdão que julgou a apelação considerou que ainda que haja o legítimo dever constitucional do Estado na proteção da flora e da fauna, por meio da criação de parques ecológicos, não é possível afastar a exigência constitucional de indenização quando, de alguma forma, a propriedade particular é afetada em seu potencial econômico. Assim, entendeu que:

Pelos entendimentos expostos, e, pela análise apurada dos fatos, deduz-se que, ao direito do Estado de constituir parques ecológicos corresponde o dever de indenizar o particular afetado no gozo e fruição de sua propriedade, pois há que se distinguir a simples limitação administrativa da supressão do direito de propriedade. A proibição imposta ao particular de desmatamento e uso da floresta que cobre a propriedade só é possível com a indenização justa, prévia e em dinheiro. Portanto, não merecem prosperar os argumentos utilizados pelo IBAMA, no sentido de que não seria devida qualquer indenização.

O acórdão também fixou que os juros compensatórios, na desapropriação indireta, serão fixados à razão de 12% (doze por cento) ao ano, incidentes a partir da ocupação e calculados sobre o valor da condenação. Já os honorários advocatícios deveriam ser fixados de acordo com o § 4º do artigo 20 do CPC.

O IBAMA, após opor embargos de declaração, os quais foram rejeitados, interpôs Recurso Especial contra o acórdão proferido pelo TRF-1, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea "c" da Constituição Federal<sup>56</sup>. As razões do Recurso Especial sustentavam violação ao art. 11, § 1º, da Lei 9.985/00, os arts. 267, V e XI, 295, I e IV, do CPC, o art. 10 e 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, ao art. Decreto 22.626/33, ao art. 4º da Lei 1.521/51 e ao art. 406, do Código Civil, tendo como escopo a inexistência de apossamento administrativo e a dispensa da aplicação de juros compensatórios.

O Ministro Relator Mauro Campbell Marques, entretanto, não reconheceu como devidamente comprovado o dissídio jurisprudencial, requisito processual necessário à interposição de Recurso Especial com fundamento no referido dispositivo constitucional, e negou seguimento ao recurso.

Contudo, o ministro relator, no caso, coadunou com a posição adotada no acórdão do TRF-1 e suscitou a jurisprudência do STJ, de modo que acabou por reconhecer a configuração da desapropriação e a necessidade de pagamento de juros compensatórios. Após opostos embargos de declaração, foi interposto Agravo Regimental nos Embargos de Declaração pela entidade sucessora do IBAMA no processo, ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), por meio da respectiva Procuradoria Federal, que reconheceu, no mesmo sentido dos julgados anteriores,

(...) plena indenizabilidade decorrente da instituição de áreas especiais de proteção ambiental quando a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, oportunidade em que sua configuração transmuta-se de limitação para a plena interdição de uso da propriedade.

Ademais, o AgRg nos Embargos de Declaração foi parcialmente provido, apenas adequando a taxa de juros compensatórios ao decidido na jurisprudência precedente do STJ, aplicando o disposto no Resp 1.111.829/SP58.

Já o Recurso Especial Nº 1.365.373/DF (2012/0238903-0)<sup>116</sup> é um caso similar ao anterior, também resultante da inclusão de propriedade rural na área de proteção do Parque

---

<sup>116</sup> ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. EXTENSÃO DO PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS. DECRETO S/N DE 21/05/2004. COBERTURA FLORÍSTICA. INDENIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO VIOLADO. HONORÁRIOS. MAJORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. IBAMA. LEGITIMIDADE. SÚMULA 283/STF. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 333, I, DO CPC. NÃO CARACTERIZADA. 1. Recurso Especial interposto por Vinício Jadisce Tasso. 1.1. Não se conhece do recurso especial, ainda que esteja fundamentado na alegativa de dissídio pretoriano, se não há indicação precisa do dispositivo de lei federal violado. 1.2. Os honorários advocatícios não podem ser majorados quando estabelecidos com prudência e razoabilidade. Incide a Súmula 7/STJ. 2. Recurso Especial do IBAMA. 2.1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem resolve a controvérsia de maneira sólida e fundamentada, apenas não adotando a tese do recorrente. 2.2. Rever o entendimento do aresto no sentido de que as certidões acostadas são suficientes à comprovação do domínio esbarra na Súmula 7/STJ. 2.3. A ilegitimidade do IBAMA para figurar no polo passivo foi afastada pelo aresto em virtude de ser o causador do suposto esbulho. Esse fundamento não foi combatido, incidindo, no ponto, a Súmula 283/STF. 2.4. Há deficiência argumentativa quando o preceito legal apontado como violado (art. 333, I, do CPC) não é suficiente para amparar a tese defendida no apelo. Deveras, a irresignação não se situa no descumprimento das regras referentes ao ônus da prova, pois não fora imputada ao réu a comprovação de algo a cargo do autor. Ao afirmar que não estava comprovado o apossamento administrativo e que a mera edição do decreto não impede a normal utilização do bem, o recorrente busca, na realidade, rediscutir os pressupostos da desapropriação indireta, sem contudo, indicar os preceitos normativos adequados ao tema. Incidência da Súmula 284/STF. 2.5. Quanto à negativa de vigência aos arts. 18 da Lei 9.985/00 e 45 do Decreto 4.340/02, a matéria não foi objeto de debate na instância de origem à luz da tese veiculada no apelo, o que impede o conhecimento do recurso, ante a ausência de prequestionamento. Aplica-se a Súmula 282/STF. 3. Recurso especial de Vinício Jadisce Tasso não conhecido. Recurso especial do IBAMA conhecido em parte e não provido. (STJ, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 23/04/2013, T2 - SEGUNDA TURMA)

Nacional Grande Sertão Veredas. O acórdão reconheceu que com a inclusão, seguindo a linha adotada pelo julgamento da apelação, também do TRF-1, “o proprietário se viu privado do uso e gozo livre das fazendas, de modo irreversível, o que configura verdadeira desapropriação indireta, passível, portanto, de indenização”.

O STJ dispôs, ainda, que para a análise da ocorrência da desapropriação indireta, é necessário avaliar casuisticamente as situações apresentadas: no caso, se a criação de parque ecológico configuraria ou não o instituto.

Embora seja direito do Estado de constituir parques nos moldes da lei do SNUC, ele deve indenizar o particular afetado no gozo e fruição de sua propriedade, pois há que se distinguir a simples limitação administrativa da supressão do direito de propriedade. A proibição imposta ao particular de desmatamento e uso da vegetação que cobre as propriedades só é possível com a indenização justa, prévia e em dinheiro.

A fim de corroborar os seus argumentos, o relator cita trecho de precedente referente ao caso do Parque Estadual da Serra do Mar, a fim de sustentar o entendimento defendido que, seria devido o pagamento nos casos de inclusão de propriedade nos perímetro de parques ecológicos sem o devido processo desapropriatório. Veja-se:

Registre-se, apenas a título de ilustração, que esta egrégia Corte Superior de Justiça pacificou o entendimento segundo o qual é devido o pagamento das indenizações relativas àqueles imóveis desapropriados devido à criação do Parque Estadual da Serra do Mar. Com efeito, não se discute, que quando a limitação administrativa causa prejuízo, deve ser indenizada, por importar em perda dos poderes inerentes ao domínio, constituindo verdadeira desapropriação indireta.

Faz-se necessário, então, pontuar que os recursos especiais, relativos à criação do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, foram julgados também pela Segunda Turma do STJ, em 2013, e contradizem o entendimento proferido pela mesma Turma, no mesmo ano. Enquanto nos casos do Parque Estadual da Serra do Mar, mencionado acima, o apossamento por parte do poder público fora considerado elemento essencial para configuração da desapropriação indireta, no caso analisado do Grande Sertão Veredas, a Corte entendeu que o esvaziamento econômico seria capaz de configurar o instituto.

O caso mais recente julgado pelo STJ, envolvendo a criação do Parque Estadual da Serra do Mar foi o EDcl no AREsp 150.667/SP44. A ementa do julgado é clara no sentido que

não cabe indenização, em decorrência da instituição de limitação ambiental, por conta da criação de unidade de conservação.

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO DOS EMBARGOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. DECRETO ESTADUAL 10.251/1977. CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR. LIMITAÇÕES PREEXISTENTES EM DECORRÊNCIA DE OUTRAS NORMAS. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. PRECEDENTES.

1. Recebimento dos embargos de declaração como agravo regimental, em face do nítido caráter infringente, com fundamento nos princípios da fungibilidade, da economia processual e da instrumentalidade das formas.

2. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a criação do Parque Estadual da Serra do Mar, pelo Decreto Estadual 10.251/1977, do Estado de São Paulo, não acrescentou nenhuma limitação às previamente estabelecidas em outros atos normativos (Código Florestal, Lei do Parcelamento do Solo Urbano etc), os quais, à época da edição do referido decreto, já vedavam a utilização indiscriminada da propriedade.

3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.

O problema gerado com a edição do Decreto nº 10.251/77 se deu por conta da previsão contida no Art. 6º, que declarou as terras de utilidade pública para fins de desapropriação.

Contudo, apesar de o dispositivo estar contido no decreto, os imóveis inseridos na unidade de conservação, não houve a efetiva desapropriação de todos eles. Dessa forma, os proprietários de diversos imóveis, que suportavam o gravame trazido pelo decreto e as respectivas limitações administrativas, advindas da área de preservação permanente, sentiam-se no direito de pleitear indenizações.

André Cyrino, inclusive, analisou o caso sob a ótica de sua teoria das regulações expropriatórias, tratada em tópico anterior do presente trabalho, salientado que neste caso houve morosidade do Poder Público em efetivar as desapropriações. Com isso, os proprietários foram à Justiça pleitear indenização, visto existir restrição à propriedade em decorrência da criação do parque, alegando ocorrência de desapropriação indireta (CYRINO, 2014, p.220).

A Segunda Turma da Corte, em seus julgados referentes ao caso do caso do Parque Estadual da Serra do Mar, seguindo a mesma lógica da ementa transcrita acima, estabelece que é inviável a indenização da cobertura florística, quando o imóvel se situa em área de preservação permanente<sup>117</sup>. O entendimento é consistente no sentido que as limitações alegadas nos julgados já eram previstas em outros diplomas normativos e, portanto, não poderiam ensejar o direito à indenização.

Ademais, entende-se que a desapropriação indireta se caracteriza apenas com a posse efetiva de determinando bem pelo Estado, destinando-o à utilização pública<sup>118</sup>. A Primeira Turma do STJ possui entendimento semelhante. Em julgado de relatoria do Ministro Teori Zavaski, de 2005, estabeleceu alguns critérios para que seja configurada a desapropriação indireta. O ministro considerou que, cumulativamente, deverá haver:

(a) o apossamento do bem pelo Estado, sem prévia observância do devido processo de desapropriação; (b) a afetação do bem, isto é, sua destinação à utilização pública; e (c) a impossibilidade material da outorga da tutela específica ao proprietário, isto é, a irreversibilidade da situação fática resultante do indevido apossamento e da afetação<sup>119</sup>

Em outros casos, envolvendo questões ambientais, mas não necessariamente a criação de unidades de conservação, o STJ parece manter o posicionamento quando aos requisitos passíveis de configurar a desapropriação indireta. No AgRg nos EDcl no REsp 1.417.632/MG<sup>120</sup> e no AgRg no REsp 1.361.025/MG<sup>121</sup>, a Segunda Turma entendeu que a desapropriação indireta somente se dá com o efetivo desapossamento do imóvel em favor do ente expropriante, tal não ocorrendo com a simples limitação decorrente da criação de área de preservação permanente. O mero esvaziamento do conteúdo econômico da

---

<sup>117</sup> AgRg no Ag 1.308.927/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/8/2010, DJe de 20/8/2010

<sup>118</sup> AgRg no REsp 769.405/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 6/4/2010, DJe de 16/4/2010

<sup>119</sup> REsp 442.774/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 2/6/2005, DJ de 20/6/2005

<sup>120</sup> AgRg nos EDcl no REsp: 1417632, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 06/02/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/02/2014. Precedente idêntico, AgRg no REsp 1.361.025/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/04/2013, DJe 29/04/2013

<sup>121</sup> STJ, AgRg no REsp 1361025/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/04/2013, DJe 29/04/2013

propriedade, sem o apossamento pelo Poder Público, não levaria à configuração da desapropriação indireta.

Assim, conforme visto, aparentemente, no que diz respeito aos casos envolvendo a criação do Parque Estadual da Serra do Mar, a posição do STJ vêm se mantendo consistente em seus julgados mais recentes. Para tais julgados, o STJ, então, entende que o mero esvaziamento sem o esbulho não é suficiente para a desapropriação indireta, sendo mera limitação administrativa gerada pela criação da unidade. Conforme Cyrino (2014, p. 221):

Segundo o STJ, impossível o pleito indenizatório em decorrência de imposição de caráter geral, que deveria ser suportada pelos proprietários, em benefício de toda a coletividade. Além disso, a criação do parque seria nada mais que um meio apto a dar efetividade à função social da propriedade, e ao que já estava disposto no Código Florestal vigente desde 1965 (Lei no 4.771/1965).

Contudo, como visto, não há consistência na posição do STJ, posto que no caso da criação do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, ainda que não tenha havido esbulho possessório foi reconhecida a ocorrência da desapropriação indireta.

#### IV. CONCLUSÃO

Em termos, gostava que morasse aqui, ou perto, era uma ajuda. Aqui não se tem convívio que instruir. Sertão. Sabe o senhor: sertão é onde o pensamento da gente se forma mais forte do que o poder do lugar. Viver é muito perigoso. (ROSA, Guimarães, Grande Sertão: Veredas, Ed. Nova Aguilar, Série: Guimarães Rosa, Obras completas, 1994, p. 28)

O Parque Nacional Grande Sertão Veredas, de nome oriundo da clássica obra de Guimarães Rosa, gerou polêmica em torno de sua criação, pelo fato de as terras em seu interior terem sido consideradas públicas. A questão gerou diversas ações judiciais, as quais alegavam o esvaziamento econômico da propriedade e a conseqüente ocorrência da desapropriação indireta.

Como visto, nos julgados do STJ referentes ao Grande Sertão Veredas, ficou reconhecida a ocorrência da desapropriação indireta, mesmo não tendo havido esbulho por parte do poder público. Situação diferente foi a do Parque Estadual da Serra do Mar, também

julgado pelo STJ, a qual entendeu que o esbulho seria elemento necessário para configuração da desapropriação indireta, caso contrário, seria mera limitação administrativa.

Dessa maneira, acreditamos, neste breve trabalho, que a definição dos requisitos para configuração da limitação administrativa ou da desapropriação indireta na criação de espaços protegidos não se esgota a priori. Pelo contrário. É necessário analisar o caso e suas peculiaridades, a fim de aplicar o que dita a doutrina e a jurisprudência para tentar definir qual instituto se aplica. Tal definição, inclusive, é importante para efeitos de prescrição, tema de relevo o qual merece trabalho próprio.

Ainda assim, cabe a nós ressaltar a árdua tarefa na distinção entre um e outro instituto, visto não haver na jurisprudência do STJ e do STF parâmetros suficientes para tornar mais clara tal distinção.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. **“Limitação e sacrifício de direitos – o conteúdo e as consequências dos atos de intervenção da Administração Pública sobre a propriedade privada”**, in Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, v. 7, 2003, p. 6.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 25ª edição, São Paulo, Ed. Atlas, 2012

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22ª. Edição, Ed. Atlas, São Paulo, 2011.

CYRINO, André Rodrigues, **“Regulações expropriatórias: apontamentos para uma teoria”**, RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 267, p. 199-235, set./dez. 2014

FREITAS, Juarez de, **“O Princípio Constitucional da Precaução e o Dever Estatal de Evitar Danos Juridicamente Injustos**, Revista do Conselho Federal da OAB”, Ed.

Março/Abril 2008. Versão eletrônica disponível em:  
<http://www.oab.org.br/editora/revista/0803.html>.

HEINEN, Juliano, “**Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade: uma “desapropriação à brasileira”**”, RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260, p. 133-181, maio/ago. 2012

KURY, Kátia Aguiar, “**Regularização Fundiária em Unidade de Conservação: O caso do Parque Estadual do Desengano/RJ**”, Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v.3, n.2, p. 75-89, jul./dez. 2009

MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito Ambiental Brasileiro**, 12ª edição, São Paulo, Ed. Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 23ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 1998

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 26ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2009

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª edição, São Paulo: Editora RT, 2007.

SABBAGH, Roberta Buendia, “**Governando os comuns ou para os comuns? Gestão de áreas protegidas e os arranjos institucionais da política ambiental no Estado de São Paulo**”. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em <  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8231/Roberta.Buendia.pdf?sequence=1>>.

TÁCITO, Caio. **“O Poder de Polícia e seus Limites”**. RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 27, jan/dez 1952. Versão eletrônica disponível em: <  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewArticle/12238>>.