



Número: **5020893-38.2019.4.03.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 21 - DES. FED. JOHONSON DI SALVO**

Última distribuição : **23/08/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **5002288-57.2017.4.03.6000**

Assuntos: **Unidade de Conservação da Natureza, Desapropriação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (AGRAVANTE)		JOAO BATISTA MARTINS (ADVOGADO)	
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS (AGRAVANTE)		JOAO BATISTA MARTINS (ADVOGADO)	
LEA BIANCHI CARDINAL BORGES (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
ALAIR RIBEIRO FERNANDES (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
BRUNO RUDOLFO LIEBERKNECHT (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
REGINA CELI AUDAY BRITO (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
FERNANDO DE SOUZA COLAFERRO (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
JOSE RONALDO RIBEIRO BORGES (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
ADOLPHO MELLAO CECCHI (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
JOSE LUIZ PEREIRA NETO (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
LUIZ LEMOS DE SOUZA BRITO (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
JOSMAR DE SOUSA PEREIRA (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
SINDICATO RURAL DE PORTO MURTINHO (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
SINDICATO RURAL DE BONITO (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
SINDICATO RURAL DE JARDIM-MS (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
SINDICATO RURAL DE MIRANDA (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
AGROPECUARIA LAUDEJA LTDA - ME (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
AGROPECUARIA RIO FORMOSO EIRELI - EPP (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
AGROPECUARIA MESTICA LTDA - EPP (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
AGROPECUARIA SERRADINHO LTDA - EPP (AGRAVADO)		ALICIO GARCEZ CHAVES (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
89975753	09/09/2019 16:56	Decisão	Decisão



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5020893-38.2019.4.03.0000

RELATOR: Gab. 21 - DES. FED. JOHONSON DI SALVO

AGRAVANTE: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

Advogado do(a) AGRAVANTE: JOAO BATISTA MARTINS - MS10685

Advogado do(a) AGRAVANTE: JOAO BATISTA MARTINS - MS10685

AGRAVADO: LEA BIANCHI CARDINAL BORGES, ALAIR RIBEIRO FERNANDES, BRUNO RUDOLFO LIEBERKNECHT, REGINA CELI AUDAY BRITO, FERNANDO DE SOUZA COLAFERRO, JOSE RONALDO RIBEIRO BORGES, ADOLPHO MELLAO CECCHI, JOSE LUIZ PEREIRA NETO, LUIZ LEMOS DE SOUZA BRITO, JOSMAR DE SOUSA PEREIRA, SINDICATO RURAL DE PORTO MURTINHO, SINDICATO RURAL DE BONITO, SINDICATO RURAL DE JARDIM-MS, SINDICATO RURAL DE MIRANDA, AGROPECUARIA LAUDEJA LTDA - ME, AGROPECUARIA RIO FORMOSO EIRELI - EPP, AGROPECUARIA MESTICA LTDA - EPP, AGROPECUARIA SERRADINHO LTDA - EPP

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

Advogado do(a) AGRAVADO: ALICIO GARCEZ CHAVES - MS11136

D E C I S Ã O

Agravo de instrumento interposto pelo INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio – e o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA contra a decisão que **deferiu parcialmente o pedido de antecipação da tutela** em ação na qual os autores objetivam a declaração de *caducidade do decreto* que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, com a conseqüente nulidade de todos os seus atos ulteriores,



em relação aos proprietários das áreas atingidas pelo mencionado decreto que ainda não foram desapropriados, em especial no tocante aos autores e associados dos sindicatos indicados na inicial.

A **DECISÃO AGRAVADA** foi lançada nestes termos:

“SINDICATO RURAL DE PORTO MURTINHO, MS, SINDICATO RURAL DE BONITO, MS, SINDICATO RURAL DE JARDIM, MS, SINDICATO RURAL DE MIRANDA E BODOQUENA, MS, AGROPECUÁRIA LAUDEJÁ LTDA, AGROPECUÁRIA RIO FORMOSO – EIRELI, AGROPECUÁRIA MESTIÇA LTDA - EPP, AGROPECUÁRIA SERRADINHO LTDA - EPP, ADOLPHO MELLÃO CECCHI, ALAIR RIBEIRO FERNANDES, BRUNO RUDOLFO LIEBERKNECHT, FERNANDO DE SOUZA COLAFERRO, JOSÉ RONALDO RIBEIRO BORGES, LEA BIANCHI CARDINAL BORGES, JOSÉ LUIZ PEREIRA NETO, JOSMAR DE SOUZA PEREIRA, LUIZ LEMOS DE SOUZA BRITO e REGINA CELI AUDAY BRITO, ajuizaram a presente ação contra UNIÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS-(IBAMA) e INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE-(ICMBio).

Alegam que em 21 de setembro de 2000 o Governo Federal publicou um decreto que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, o que implicaria na desapropriação de uma área de 76.481 ha (setenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e um hectares), situada nos municípios de Bonito, Bodoquena, Miranda e Porto Murtinho.

Dizem que após 17 anos, *menos de 20% (vinte por cento) dos proprietários atingidos pelo mencionado decreto foram indenizados*, de forma que a maioria das áreas ainda não foi transferida do patrimônio particular para o domínio público.

Relatam que o plano de manejo - criado fora do prazo estipulado - *encontra-se na iminência de sofrer alterações, conforme reuniões realizadas pelo ICMBio (...) visando criar passeios turísticos das mais variadas espécies, em propriedades privadas, com a criação de diversas estruturas (receptivos, estradas, pontes etc...) sem que antes ocorra a desapropriação propriamente dita.*

Dizem que a *própria área a ser desapropriada, bem como a zona de amortecimento não foram delimitadas, o que vem causando sérios prejuízos aos proprietários, pois os órgãos fiscalizadores (polícia ambiental e o próprio ICMBio) por não saberem exatamente onde fica determinada área fazem aplicação indevida de multas e notificações, mesmo quando os proprietários possuem a devida autorização para tal.*

Acrescentam que os proprietários rurais, inclusive aqueles que possuem área



no entorno do parque (zona de amortecimento), são atingidos por dificuldades e entraves, enfrentando *toda sorte de problemas para o regular exercício de atividades e direitos*.

Defendem que a declaração de utilidade pública apenas indica a desapropriação, ou seja, não há a transferência da propriedade para a Administração, que é própria da fase executória, de forma que a unidade de conservação só é criada depois da aquisição da propriedade pela União, o que até o momento não ocorreu.

Formulam os seguintes pedidos:

b) Seja deferida tutela provisória para que as Requeridas e suas subordinadas, bem como os órgãos de fiscalização ambiental (federal e estadual), de imediato, se abstenham de deixar apreciar projetos de manejo para a exploração das áreas abrangidas pelo decreto que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, haja vista a patente caducidade do decreto;

c) ainda, com o propósito de viabilizar o cumprimento urgência da tutela em liça, requer-se a suspensão da implementação de qualquer passeio turístico nas áreas dos autores, bem como a suspensão da implantação de qualquer tipo de estrutura (receptivos, estradas, pontes etc...), nas áreas dos autores e associados abrangidos pelo parque.

(...)

Outrossim, pelos motivos aduzidos acima, requer se digne Vossa Excelência, ao final da instrução desta lide, julgar procedente o pedido da presente ação, para o fim de declarar a caducidade do decreto que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, com a consequente nulidade de todos os seus atos ulteriores em relação ao proprietários da áreas atingidas pelo mencionado decreto que ainda não foram desapropriadas, em especial no tocante aos autores e associados dos sindicatos, cuja lista segue em anexo.

Juntaram documentos.

Posterguei a análise do pedido de antecipação da tutela para depois da manifestação dos réus.

O **IBAMA** manifestou-se e também apresentou contestação (ID 4759231 e 5337514). Impugnou o valor da causa, defendendo sua correção, *de ofício e por arbitramento, eis que verificado que o valor atribuído não corresponde ao conteúdo patrimonial em discussão ou ao proveito econômico perseguido pelos autores*. Arguiu sua ilegitimidade, pois, com a criação do ICMBio, a administração dos Parques Nacionais passou a ser atribuição desta



autarquia. Também alegou que os sindicatos não possuem legitimidade ativa, pois, *em se tratando de direitos disponíveis e identificáveis, pertencentes aos proprietários nominalmente identificados na petição inicial, evidente que não mais socorre às pessoas jurídicas supra mencionadas, fazerem a defesa coletivizada de seus associados, pelo que é necessária autorização expressa dos interessados, na defesa desses interesses.* Juntou documentos.

No mérito, ratificou os argumentos do **ICMBio** que, por sua vez (ID 4759465 e 5337759), reiterou as mesmas questões quanto ao valor da causa e ilegitimidade dos sindicatos. Arguiu a prescrição nos termos do Decreto 20.910/1932, que *determina que todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, tem prescrição quinquenal a partir da data do fato originário; no caso, o Decreto supra citado, de setembro/2000, acrescentando não se tratar de ação de cunho indenizatório decorrente de desapropriação indireta, de modo que resta afastada a incidência da prescrição vintenária.* Discorreu sobre a legalidade e constitucionalidade do Decreto que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena e a importância deste na preservação de ecossistemas naturais. Aponta as *razões pelas quais não se pode juridicamente declarar a caducidade do retromencionado decreto instituidor da unidade de conservação, a saber: (a) a parcela territorial pendente de regularização de títulos não é suficientemente representativa para a decretação de caducidade de toda a unidade; (b) há somente algumas parcelas de grandes propriedades rurais incluídas na área da UC; (c) nenhuma das quais encontra-se abrangida totalmente pela unidade de conservação, de modo a incluir o domicílio dos proprietários; (d) a Constituição não permite a desafetação de uma unidade de conservação senão mediante a edição de lei formal específica (art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988); (e) inexistência na execução do decreto declarador de utilidade pública da UC, e apenas restrições de ordem operacional e financeira têm impedido a finalização do processo de regularização fundiária.* Sustenta que o decreto expropriatório de imóvel em unidade de conservação, de domínio público, não é suscetível a prazo de caducidade. Juntou documentos.

A União também se manifestou e contestou (ID 4837242 e 5367960) e arguiu não ter havido caducidade do Decreto, pois a extinção deste exige expressa previsão legal.

Réplica pelo ID 8655640.

Designei a audiência de que trata o termo de ID 9033198, quando colhi o depoimento do Chefe do Parque Nacional Serra da Bodoquena, SANDRO ROBERTO DA SILVA. Foram juntadas as Notas Técnicas apresentadas pelo depoente (ID 9037066).

As partes e o MPF apresentaram manifestação pelos IDs 9289558 (autores), 9604675/9604678 (ICMBio) e 10371518 (MPF).



Decido.

De acordo com o art. 8º, III, da Constituição Federal, *ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas, independentemente de autorização expressa dos associados.*

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA SEM FINS LUCRATIVOS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DOS BENEFÍCIOS. SINDICATO. RECEBIMENTO DE RECURSOS DOS ASSOCIADOS. FUNÇÃO DE PRESTAR ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA AOS SEUS SINDICALIZADOS. DEVER DE DEMONSTRAR A NECESSIDADE DA AJG. NÃO COMPROVADA PERANTE O TRIBUNAL A QUO. IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAÇÃO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL (SÚMULA 07 DESTE STJ). ISENÇÃO DE CUSTAS DO SINDICATO. INCIDÊNCIA DAS LEIS NºS. 8.078/90 E 7.347/85. INAPLICÁVEIS AO CASO. DIRECIONADAS ÀS RELAÇÕES DE CONSUMO. VALOR DA CAUSA. DETERMINADA A EMENDA DE OFÍCIO. ARTS. 258, 259 E 260 DO CPC. FIXADO CONFORME O BENEFÍCIO ECONÔMICO PRETENDIDO ATRAVÉS DA TUTELA JURISDICIONAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA

1. Os sindicatos ostentam legitimatio ad causam extraordinária, na qualidade de substitutos processuais (art. 6º, do CPC) para a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria que representa, como dispõe o art. 8º, III, da CF.

2. A Lei n.º 7.788/89 estabelece em seu art. 8º que as entidades sindicais poderão atuar como substitutas processuais da categoria que representam por isso que, assente a autorização legal, revela-se desnecessária a autorização expressa do titular do direito subjetivo.

3. Os sindicatos têm legitimidade para propor a liquidação e a execução de sentença proferida em ação condenatória na qual atuaram como substitutos processuais, caso não promovidas pelos interessados, hipótese em que as referidas entidades atuam em regime de representação processual. Precedentes: AgRg no REsp 763.889/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 09.10.2007, DJ 26.10.2007 p. 346; REsp 701.588/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12.06.2007, DJ 06.08.2007 p. 475, REPDJ 27.11.2007 p. 291; REsp 478.990/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE



NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06.06.2006, DJ 04.08.2006 p. 297; REsp 710.388/GO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06.12.2005, DJ 20.02.2006 p. 222; AgRg nos EREsp 497.600/RS, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, CORTE ESPECIAL, julgado em 01.02.2007, DJ 16.04.2007 p. 151; REsp n.º 253.607/AL, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Peçanha ao Martins, DJ de 09/09/2002; MS nº 4.256/DF, Corte Especial, Rel Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ de 01/12/1997).

(...)

(RESP 876812, proc. 200601779402, Relator Ministro LUIZ FUX, DJE: 01/12/2008).

Assim, afasto a preliminar de ilegitimidade ativa dos Sindicatos autores.

Ressalte-se, porém, que a vontade dos substituídos se sobrepõe a dos Sindicatos. Assim, não custa observar que a presente decisão não tem o condão de proibir a negociação direta entre os proprietários de glebas no perímetro aludido no Decreto que criou o Parque e o poder público. Tampouco anula os atos de disposição ocorridos em data anterior.

Logo, esta decisão só beneficia os proprietários que figuram no polo ativo desta ação e aqueles representados dos sindicatos autores que se mostrarem interessados na declaração de caducidade do Decreto expropriatório.

Afasto a preliminar de ilegitimidade arguida pelo IBAMA. De acordo com o art. 4º do Decreto de 21 de setembro de 2000, que criou o Parque, *as terras e benfeitorias localizadas dentro dos limites descritos no art. 2º deste Decreto, ressaltadas as da União, ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo IBAMA, nos termos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei nº 2.786, de 21 de maio de 1956.*

Assim, até a criação do ICMBio, em 21 de setembro de 2000, a desapropriação das áreas era de responsabilidade do IBAMA, de forma que deverá ele ser mantido no polo passivo da ação. Registre-se que a União também deverá permanecer, pois foi ela quem editou o decreto objeto do pedido de declaração de caducidade.

Pois bem.

De acordo com o artigo 10 do Decreto-lei n 3.365/41, *a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentre de 5 (cinco) anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos*



os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido 1 (um) ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Não há que se falar em prescrição quinquenal, uma vez que os autores pretendem a declaração de caducidade em relação às áreas que não chegaram a ser desapropriadas no prazo previsto no Decreto-lei 3.365/41. Logo, perdurando o direito de propriedade, não teve início o prazo para prescrição.

No caso, constata-se que o decreto que declarou como de utilidade pública as terras destinadas à **criação** do Parque Nacional da Serra da Bodoquena foi publicado em **22 de setembro de 2000**, a partir de quando começou a correr o lapso temporal de cinco anos para conclusão da desapropriação. Contudo, decorridos 18 anos, nem todos os substituídos e autores tiveram suas propriedades desapropriadas. Com efeito, segundo declarou o representante dos réus em audiência, menos de 20% da área foi desapropriada.

Em suma, o Decreto caducou quanto às glebas não expropriadas.

Sublinho que as normas do artigo 225, 1º, III, da Constituição Federal e art. 22, 7º, da Lei nº 9.985/2000, não autorizam a interpretação levada a efeito pelos réus, secundada pelo MPF. O equívoco está em considerar que a Unidade de Conservação é criada e sacramentada simplesmente com o Decreto.

Nessa linha de entendimento, não acompanho a jurisprudência lembrada pelo MPF, segundo a qual *tendo a unidade de conservação sido criada por decreto executivo e sendo válido o ato de criação segundo a legislação vigente na época, temos atos jurídico perfeito consolidado ... nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade do conservação implicam extinção da unidade de conservação...*(TRF4, EINF 5006083-61.2011.404.700, 2ª Seção, Relator p/ Acórdão Cândido Alfredo Silva Leal Junior, 15.04.2014). No mesmo sentido TRF2 AC 0047688-75.2012.4.02.5101, Rel. Alcides Martins).

Ora, o art. 5º, XXII, da CF garante o direito de propriedade. O mesmo art. 5º também estabelece que a desapropriação dar-se-á por necessidade pública, ou por interesse social, mediante **justa e prévia indenização**.

Ademais, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º XXXV). E segundo o art. 5º, LIV, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal .

Por conseguinte, considerando que **antes do decreto as áreas onde outrora a União pretendia instalar o Parque tinham e continuam tendo donos**, lógico que os respectivos proprietários têm direito a serem



previamente indenizados, se persistir tal intento preservacionista. Simples Decreto Presidencial não tem o poder de transformar área particular em Parque Nacional.

Concorda-se com a afirmação de que a alteração ou supressão da Unidade de Conservação somente é permitida através de Lei (art. 225, § 1º, III, da CF). Desde, no entanto, que incidente sobre área pública, aí incluída aquelas já de propriedade do Estado e as desapropriadas previamente. Há que se compreender que a Unidade de Conservação só é efetivamente criada depois da aquisição da propriedade pela União. Aliás, o 1º, do art. 11, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, em vigor à época do Decreto de 21 de setembro de 2000, é expresso ao recomendar a desapropriação prévia, tanto que este Decreto que "criou" o Parque Nacional sob discussão, estabeleceu que as terras e as benfeitorias localizadas dentro dos limites do art. 2º ficam declaradas de utilizadas pública **para fins de desapropriação** (art. 4º).

Salta aos olhos o engano daqueles que asseveraram que os autores pretendem extinguir o Parque Nacional da Bodoquena. O que pretende a parte autora é a declaração da caducidade de um Decreto. E não há se falar em extinção do Parque: só se acaba com o que existe e para que o Parque exista, nas dimensões declinadas no Decreto, é necessário que a União, atenta e obediente ao que diz a Carta, pague previamente os proprietários atingidos.

O art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, aplica-se ao caso sim, mesmo porque - repita-se - o § 1º, do art. 11, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, diz que as áreas particulares incluídas nos limites das Unidades de Conservação serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei e conforme, no caso, determinou o Decreto.

Cito precedentes do **Superior Tribunal de Justiça**:

PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 40 DA LEI 9.605/98. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. DECRETO FEDERAL EDITADO EM 1972. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA NUNCA CONSUMADA. CADUCIDADE DO DECRETO ORIGINAL. PERMANÊNCIA DA ÁREA SOB PROPRIEDADE DO PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE DE SE LIMITAR O DIREITO DE PROPRIEDADE CONFERIDO CONSTITUCIONALMENTE. TIPICIDADE AFASTADA QUANTO AO DELITO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Discute-se se o dano causado ao Parque Nacional da Serra da Canastra - Unidade de Conservação Federal (UCF) instituída pelo Decreto 70.355, de 3/4/72 -, narrado na peça acusatória, configura o delito descrito no art. 40 da Lei n. 9.605/98, com competência da



Justiça Federal, mesmo em se tratando de propriedade privada, pois não efetivada a desapropriação pelo Poder Público.

(...)

3. Na hipótese, no entanto, o Decreto Federal foi editado em 1972 e a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular, assim como diversas outras no País que, "criadas no papel", acabam não se transformando em realidade concreta.

4. O art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21/6/41, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, estabelece que referida expropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do decreto e findos os quais este caducará.

(...)

6. Ocorre que a constatação da referida supressão, a qual teria dado causa aos danos indicados, deu-se apenas em julho de 2008, quando já operada a caducidade do Decreto original (e não se tem nos autos qualquer notícia de sua reedição).

7. Superada a caducidade do Decreto Federal há tempos, não há como limitar-se o direito de propriedade conferido constitucionalmente, sob pena de se atentar contra referida garantia constitucional, bem como contra o direito à justa indenização, previstos nos incisos XXII e XXIV do art. 5º da CF.

8. Tipicidade do fato afastada no que se refere ao delito de competência da Justiça Federal (art. 40 da Lei n. 9.605/98).

9. Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 611.366/MG, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 12/09/2017, DJe **19/09/2017**).

No mesmo sentido: EREsp 191.656/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, 1ª Seção, j. 23.06.2010; AfInt no REsp 1781924 - AL, Ministro Francisco Falcão, 2ª Turma, j. **04/06/2019**.

Não importa para o deslinde da controvérsia o fato de a União já ter adquirido parte da área. Ora, o prazo máximo para essa aquisição era cinco anos, contados da data do Decreto de 22 de setembro de 2000, encerrando-se, pois, em 22 de setembro de 2005, o que demonstra muito pouco interesse da



União em implantar totalmente a Unidade de Conservação referenciada.

Aliás, pelo depoimento prestado pelo chefe da unidade não haveria recursos financeiros e o mais provável seria a aquisição por meio de cotas de Reserva Legal, de forma que a regularização do Parque poderia demandar ainda décadas, com o que os proprietários não estão obrigados a concordar, por mais prestigiadas que sejam as normas de Direito Ambiental.

Em suma, não é de causar espanto o direito dos proprietários a usar, gozar e dispor dos seus imóveis rurais, de acordo com o que estabelece a **Lei ordinária ambiental**, ou seja, desconsiderando-se tais imóveis como integrantes de um Parque Nacional.

O mesmo não ocorre, evidentemente, quanto à parte da gleba que já foi adquirida, de forma que em relação a elas a União tem o direito de usar, gozar e dispor, ai compreendido o direito-dever de adotar as medidas necessárias à sua conservação, inclusive quanto à implantação de visitação e passeios turísticos.

Quanto ao pedido de suspensão da implantação de qualquer passeio turístico nas áreas dos autores ou de qualquer tipo de estrutura (receptivos, estradas, pontes etc), o servidor responsável pelo ICMBio informou que não haverá desenvolvimento de atividade turística em áreas não regularizadas e não há qualquer documento que demonstre o contrário. Mas não custa esclarecer que tais atividades não poderão ser desenvolvidas nos limites das propriedades que não chegaram a ser desapropriadas.

Em suma vislumbro verossimilhança nas alegações dos autores, ao tempo em que o perigo está no indevido enquadramento das glebas não desapropriadas como integrante do Parque, o que, como é cediço, implica na inviabilidade ou na maior dificuldade da exploração das terras.

No passo, convém lembrar que os réus apoiam a autuação feita por fiscal do IBAMA, embasado na premissa de que determinada espécie de soja não pode ser cultivada no local por estar nas cercanias do Parque.

Diante do exposto, **defiro parcialmente o pedido de antecipação da tutela para (1) reconhecer a caducidade do Decreto s/nº de 21 de setembro de 2000, que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, no Estado de Mato Grosso do Sul, somente com relação às áreas não adquiridas pela União por desapropriação judicial ou amigável, compra, compensação ambiental ou outro meio permitido em lei, dos autores (pessoas físicas e/ou jurídicas) e dos substituídos pelos sindicatos autores; (2) determinar às partes rés que se abstenham de: 2.1) - indeferir projetos de manejo de exploração das propriedades das pessoas referidas no item 1, sob o pretexto de que se trata de área integrante do Parque Nacional da Serra de Bodoquena, o que equivale a dizer que as demais leis ambientais devem ser integralmente observadas; 2.2) - autuá-los sob o mesmo fundamento; (3) - esclarecer, por**



consequente, que as réus estão impedidas de adotarem providências para implementação de estrutura e/ou passeio turístico nas referidas áreas, sem permissão dos respectivos proprietários; **(4)** - como consequência do estabelecido no item 1 a zona de amortecimento considerada pelas réus, especialmente pelo IBAMA e Instituto Chico Mendes, deve ser deslocada, de forma a proteger somente as áreas já incluídas legalmente no Parque, ou seja, aquelas correspondente a 18,4% a que se referiu o representante do Instituto por ocasião de audiência. Igual deslocamento aplica-se à área circundante de que trata o art. 57-A, da Lei nº 9.985/2000.”

Nas **RAZÕES RECURSAIS** a parte agravante - ICMBio e IBAMA - sustenta inicialmente a nulidade da decisão agravada em razão da **incompetência** da 4ª Vara Federal de Campo Grande para a concessão de tutela provisória por infringência do art. 1º, § 1º, da Lei 8.437/1992, uma vez que a parte agravada pretende, por via oblíqua, obter em instância hierarquicamente inferior ao STF provimento que somente a Corte Suprema poderia conceder: tutela antecipada contra ato do Presidente da República.

Alega a nulidade da decisão agravada por infringência ao § 3º do art. 1º da Lei 8.437/1992, porquanto **esgotado totalmente o objeto da ação**.

Aduz as **nulidades por ofensa aos princípios da congruência objetiva** (decisão *ultra petita*), exigindo-se ao menos sua redução aos limites do pedido, **bem como da congruência subjetiva**, por alcançar pessoas (e áreas) que não são partes na ação, sendo necessária sua limitação ao percentual atinente às artes das propriedades atingidas que pertencem aos autores da ação, tanto no que se refere ao Parque Nacional, como a sua zona de amortecimento.

Argui a **ilegitimidade ativa dos sindicatos**, pois o ente coletivo deve representar o interesse coletivo ou individual de toda a categoria, não lhe sendo cabível representar direitos subjetivos de apenas alguns em detrimento de outros. Defende assim que a decisão merece ser reformada para que sejam os Sindicatos excluídos do polo ativo da ação.

Aduz também a ocorrência de **prescrição**, pois ao contrário do que diz a decisão agravada, o provimento jurisdicional perseguido encerra também pedido de natureza desconstitutiva, uma vez que eventual resultado de procedência resultará na desconstituição/modificação de relações jurídicas. Assim, uma vez declarada a área de conservação ambiental, teriam os agravados **cinco anos** para a declaração de eventual nulidade ou **dez anos** para eventual indenização pela perda do direito de propriedade.

Afirma que a decisão recorrida considera uma situação de **periculum in mora inexistente para os autores**, mesmo porque se trata de uma situação existente há quatorze anos.

De outra parte, afirma que existe o **periculum in mora reverso**, já que as consequências para o meio ambiente serão graves e irreversíveis em razão da indevida



permissão de exploração de áreas protegidas, colocando-as em situação de vulnerabilidade.

Destaca ainda a ausência do *fumus boni iuris* invocado pelos autores, já que às Unidades de Conservação não se aplica o disposto no art. 10 do Decreto-lei 3.365/41 que determina que a desapropriação ocorra no prazo de cinco anos, sob pena de caducidade do respectivo decreto.

No ponto, entende que a decisão agravada incorre em equívocos pois **(1)** olvida que a desapropriação não é o único meio de regularização fundiária, sendo que o principal instrumento do Parque Nacional da Serra da Bodoquena e de outras unidades de conservação é a compensação de Reserva Legal, que tem previsão legal no art. 66, § 5º, do Código Florestal; **(2)** desconsidera que os processos de regularização fundiária em tais áreas são extremamente complexos, enquanto a proteção ambiental desejada com a criação de espaços de conservação não permite espera (art. 225, § 1º, III, da CF/1988); **(3)** considera que o Decreto Presidencial não cria o Parque, quando na realidade a criação da UC se dá pela simples expedição de decreto (ou lei), seguindo-se então as etapas subsequente para sua implementação.

Ressalta que mesmo que as medidas necessárias para implantação da UC não tenham sido efetivamente adotadas, os parques nacionais não perdem essa condição, mesmo porque o artigo 11, §1º da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), não previu prazo para a desapropriação.

Por outro lado, aduz que **não pode o Poder Judiciário reduzir os limites de uma unidade de conservação**, porquanto a Constituição Federal e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação estabelecem que tal redução somente poderá ocorrer mediante lei específica.

Isso porque a que a Lei que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei 9.985/2000), apesar de ter determinado que “as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público” (art. 22, caput), estabeleceu expressamente que elas só poderão ser reduzidas ou extintas por meio de lei específica (art. 22, §7º): “§7º. A *desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica*”.

Esclarece que atualmente o ICMBio não possui disponibilidade orçamentária necessária à imediata indenização de todas as áreas particulares inseridas nas centenas de unidades de conservação de domínio público e, neste aspecto, está evidentemente limitado pela **reserva do possível**.

Pede a reforma da decisão, com efeito suspensivo.

Decido.

Por múltiplas razões, a interlocutória agravada merece ser **cassada**.

1. De início se percebe que a decisão *a qua* ultrapassou em muito o que os



autores pediram em sede de concessão de tutela antecipada. Por eles foi solicitado provimento no sentido de obstar o Poder Público de deixar de apreciar projetos de manejo para a exploração das áreas abrangidas pelo decreto que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, e também foi pleiteada ordem do Juiz impedindo a presença de turistas na área objeto da lide.

A concessão de tutelas antecipadas - mesmo que sobre o tema tenha sido aberto contraditório - *não deve ocorrer além do que a parte interessada deseja*, pois fazê-lo viola o princípio dispositivo. Destarte, a densidade da tutela concedida não pode prevalecer, já que importou em praticamente *esgotar o próprio objeto da ação*, que, no dizer específico dos autores, era o de declarar a caducidade do decreto que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, com a conseqüente nulidade de todos os atos ulteriores em relação ao proprietários das áreas atingidas pelo mencionado decreto que ainda não foram desapropriadas.

O conteúdo da decisão que foi proferida atenta contra a regra do § 3º do art. 1º da Lei 8.487/92, que só deve ser excepcionada quando a lide envolve providências médicas urgentes, por exemplo (RSTJ 127/227).

2. Na espécie dos autos, não se entrevê a urgência capaz de permitir o afastamento da regra do § 3º do art. 1º da Lei 8.487/92, mesmo porque - como dito na excelente minuta ofertada pelos agravantes - a situação ora questionada perdura há mais de uma década.

Indo além, verifica-se que conforme o inc. III do art. 8º da Lei 9.985/2000, "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" (destaquei). A lei a que a norma se refere é, naturalmente, o art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21/6/41, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, onde se estabelece que referida expropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do decreto e findos os quais este *caducará*.

Sucedo que a constitucionalidade desse vetusto artigo vem sendo questionada há décadas e esse questionamento ainda mais se agudiza diante da atual Constituição Federal que - como as anteriores, pelo menos desde 1946 - não restringe no âmbito temporal o direito de o Executivo desapropriar, sendo possível uma leitura no sentido de que a expropriação restará sempre assegurada, desde que se verifiquem necessidade ou utilidade pública ou o interesse social.

Destarte, sendo discutível a tese da caducidade sob o prisma constitucional (desde, pelo menos, uma manifestação do Min. Filadelfo Azevedo no STF - RDA 2/82-83), é temerário proclamar a caducidade em sede de decisão liminar.

3. Ainda mais que ao se condicionar a efetiva eficácia do decreto que cria a unidade de conservação (no caso, Parque Nacional) à permanência em vigor do ato expropriatório enseja acrescentar um novo requisito para criação de uma unidade de conservação, requisito esse que nunca foi previsto ou cogitado pelo legislador. Não sendo



o Judiciário legislador positivo, não lhe cabe instituir requisitos onde a lei e a Constituição se calaram.

De qualquer modo, mesmo que se admita a caducidade de cinco anos, é certo que, nos termos do próprio art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21/6/41, o Presidente da República poderá repetir o decreto a qualquer tempo.

4. Além disso, mesmo que se aceite a caducidade, esse evento não se reflete necessariamente na nulificação do decreto que instituiu - sob a forma de Parque Nacional - uma unidade de conservação ambiental.

Deveras, sendo uma unidade de conservação criada por decreto executivo válido segundo a legislação vigente na época, está-se diante de **ato jurídico perfeito já consolidado**. Portanto, somente por lei específica pode ser alterada ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225 § 1º, III da Constituição e o artigo 22-§ 7º da Lei 9.985/2000. Logo, é ato privativo do Poder Legislativo alterar ou extinguir uma unidade de conservação, restando defeso o ativismo judicial nesse assunto, eis que essa extinção não pode ficar à mercê do administrador público e nem da intervenção judicial.

A propósito, uma vez instituída uma unidade de conservação, a sua alteração ou extinção por outra forma que não seja a lei ficou vetada até mesmo em sede jurisprudencial, como se constata pelo seguinte acórdão do Plenário do STF:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da



Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)

No mesmo aresto restou assentado o princípio de vedação do retrocesso socioambiental.

Isso ocorreu em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em 2012 pelo então Procurador-Geral da República Roberto Gurgel, contra a medida provisória editadas pelo governo Dilma Roussef que recortou 7 unidades de conservação na Amazônia com o objetivo de viabilizar a construção de hidrelétricas no rio Tapajós, no Pará.

Não pode ser deslembado que a Câmara dos Deputados analisa proposta (PL 8671/17) que exige a realização de *consulta pública* para a redução ou extinção de unidades de conservação ambiental; atualmente, apenas a criação da unidade sujeita-se a consulta.

5. Uma derradeira consideração se impõe, ainda que de modo perfunctório.

Retomando a alegação de caducidade do decreto expropriatório que é tão cara aos autores e ao Juízo, convém assinalar que - se a caducidade ocorreu - a partir dela emergiu para os autores o prazo prescricional para deduzir esse fato perante o Judiciário; e o quinquênio prescricional previsto no velho Decreto nº 20.910/32 já teria ocorrido, a fulminar esta demanda. Claro, pois ao contrário do que diz a decisão agravada, a ação originária encerra também pedido de natureza desconstitutiva, uma vez que eventual resultado de procedência resultará na desconstituição/modificação de relações jurídicas. Assim, uma vez que - segundo os autores e o Juízo - tenha ocorrido a caducidade da expropriação, teriam os agravados **cinco anos** para obter a declaração de eventual nulidade do decreto de instituição do Parque Nacional que surtiu *em 21 de setembro de 2000*, ou **dez anos** para eventual indenização pela perda do direito de propriedade (desapropriação indireta). Logo, graças a inércia deles, o tempo também os castigou.

Concluo por entender que não há substrato jurídico para a decisão *a qua*.

Última observação: O Parque Nacional da Serra da Bodoquena tem como objetivo preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilita pesquisas científicas e educação ambiental, protege inúmeras espécies vegetais e animais. Tornou-se, ao longo desses anos todos, um exemplo de "patrimônio ambiental" apreciado internacionalmente e que todos os brasileiros apreciam e respeitam. É espelho da riqueza vegetal, animal e hídrica do Brasil, riqueza cobiçada por outras gentes, que às vezes se inquietam no desejo de - tal qual *sociedades neocoloniais rapinantes* que há muito tempo já destruíram suas próprias florestas naturais, arruinaram seus grandes rios e descuidaram de sua herança cultural - debruçarem-se sobre os tesouros naturais de um país gigantesco que - ao longo do tempo e graças a ações de Estadistas do Império e do início da República - vem se mantendo unido debaixo das



luzes do Cruzeiro do Sul. Não é justo que tanta beleza, tanta riqueza, desapareçam - sem que se ouça a vontade do povo brasileiro - pelo gesto de uma mão.

Pelo exposto, **concedo antecipação de tutela recursal para cassar integralmente a interlocutória agravada.**

Comunique-se e intime-se incontinenti.

À contraminuta.

Após, ao MPF e cls.

São Paulo, 9 de setembro de 2019.

