

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

MARIA VITÓRIA CABRAL DE AZEVEDO

**DESAPROPRIAÇÃO À BRASILEIRA OU DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA? A  
INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ E SUAS IMPLICAÇÕES  
JURÍDICAS**

Ribeirão Preto

2025

**Maria Vitória Cabral de Azevedo**

**DESAPROPRIAÇÃO À BRASILEIRA OU DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA? A  
INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ E SUAS IMPLICAÇÕES  
JURÍDICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara.

Ribeirão Preto

2025

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Azevedo, Maria Vitória Cabral de

Desapropriação à brasileira ou desapropriação indireta? : a interpretação jurisprudencial do STJ e suas implicações jurídicas, Ribeirão Preto, 2025.

71 p.;

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo.

Orientador: Marrara, Thiago.

1. Desapropriação indireta. 2. Esvaziamento econômico da propriedade. 3. Função social da propriedade. 4. Desapropriação à brasileira.

MARIA VITÓRIA CABRAL DE AZEVEDO

**DESAPROPRIAÇÃO À BRASILEIRA OU DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA? A  
INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ E SUAS IMPLICAÇÕES  
JURÍDICAS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*Para minha família, sem o qual nada disso seria possível.*

## DEDICATÓRIA

A Deus, fonte inesgotável de sabedoria e fortaleza, e à Virgem Santíssima, cuja intercessão materna e constante iluminou cada passo desta jornada acadêmica.

Aos meus amados pais, pilares inabaláveis de dedicação e ensinamentos que moldaram não apenas minha vida, mas também o incentivo pelo conhecimento que me trouxe até aqui. E ao meu querido irmão, pelo apoio incondicional e afeto que sempre me impulsionaram.

Aos amigos que se tornaram família ao longo da graduação – Luan, Gabrielle e Sofia – por compartilharem comigo os desafios, as alegrias e as incontáveis horas de estudo, tecendo uma amizade sincera e um apoio constante que jamais esquecerei.

Às minhas queridas amigas do Centro, pela amizade genuína, pelo ombro amigo e pelos conselhos sempre sábios e acolhedores. Em especial, a Renata, Luma, Bruna, Beatriz, Bianca e Dalci, pela presença constante, pela generosidade e pelo incentivo nos momentos mais desafiadores desta caminhada.

E, com saudade e profundo carinho, à minha avó Maria Delvair, que, embora não esteja mais fisicamente presente, acompanhou cada etapa da minha preparação para o vestibular. Se hoje concluo esta etapa, é também porque caminho sobre a força que ela construiu. Sua memória permanece como guia e inspiração.

## AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho é o resultado de um esforço coletivo e do apoio inestimável de diversas pessoas, às quais expresso minha mais profunda gratidão.

Em primeiro lugar, dirijo meus agradecimentos ao Professor Doutor Thiago Marrara, meu orientador, por ter depositado em mim a confiança para a elaboração deste trabalho. Seus valiosos ensinamentos ao longo da graduação e, sobretudo, seu incentivo constante para o aprofundamento neste campo foram pilares essenciais para o desenvolvimento deste estudo, agradeço por ter despertado em mim o interesse no Direito Administrativo, pelo apoio, confiança, e por ter dado um novo sentido à minha caminhada acadêmica.

Estendo minha gratidão aos demais docentes e funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, pela dedicação diária e pelo ambiente acadêmico enriquecedor que proporcionaram ao longo de todos esses anos.

Aos meus colegas da equipe para as Olimpíadas Nacionais de Direito Administrativo, por compartilharem a paixão pelo Direito Administrativos e pelos desafios. Um agradecimento a todos, por sua crença em meu potencial e pelos ensinamentos que tanto contribuíram para minha formação.

A todos os membros do Ministério Público Federal, que se tornaram mais do que colegas, mas verdadeiros amigos. Acolheram-me com notável carinho e preocupação, e ali assimilei lições valiosas: a cooperação, o respeito, a humildade, a capacidade de crescimento e a dedicação são fundamentos indispensáveis para qualquer profissional que almeja a excelência.

E, de forma especial, à minha família e amigos, que constituem a base de tudo. O apoio incondicional, a compreensão nos momentos de ausência e o incentivo constante foram o combustível para superar os desafios e celebrar cada pequena vitória. Sem a presença e o suporte de vocês, esta jornada não teria sido possível.

*“Muitos que vivem merecem morrer. Alguns que morrem merecem viver. Você pode lhes dar a vida? Então não seja tão ávido para julgar e condenar alguém a morte, pois mesmo os mais sábios não podem ver os dois lados.”*

*(Gandalf, em O Senhor dos Anéis - A Sociedade do Anel de J.R.R.Tolkien)*

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso analisa criticamente a distinção entre a desapropriação indireta e o fenômeno do esvaziamento econômico da propriedade, denominado neste estudo como “desapropriação à brasileira”, com ênfase na interpretação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. O objetivo central é investigar se há fundamento jurídico para diferenciar os dois institutos e quais são as consequências práticas dessa separação para a proteção do direito de propriedade e para a segurança jurídica. Para tanto, empregou-se o método dogmático-jurídico, combinando revisão bibliográfica com análise qualitativa de decisões do STJ. Constatou-se que a Corte Superior tem consolidado o entendimento de que a desapropriação indireta exige apossamento ilícito, afetação a uso público e irreversibilidade fática, enquanto o esvaziamento econômico decorre de restrições administrativas lícitas que inviabilizam o aproveitamento do bem sem configurar desapossamento. A pesquisa conclui que a diferenciação entre os institutos é essencial para evitar a banalização da desapropriação indireta, definir corretamente o regime prescricional e assegurar critérios objetivos na reparação dos prejuízos decorrentes da atuação estatal.

**Palavras-chave:** Desapropriação indireta. Esvaziamento econômico. Desapropriação à brasileira. Jurisprudência STJ. Limitação administrativa.

## ABSTRACT

This study critically analyzes the distinction between indirect expropriation and the phenomenon of the economic depletion of property, herein referred to as the "Brazilian-style expropriation," with emphasis on the jurisprudential interpretation of the Superior Court of Justice (STJ). The central objective is to investigate whether there are legal grounds for differentiating the two institutes and what practical consequences this separation entails for the protection of property rights and legal certainty. For this purpose, the research employed the dogmatic-legal method, combining a literature review with a qualitative analysis of STJ case law. The findings indicate that the Court has consolidated the understanding that indirect expropriation requires unlawful appropriation, public use, and factual irreversibility, while economic depletion results from lawful administrative restrictions that render the property unusable without dispossession. The research concludes that distinguishing between the institutes is essential to prevent the trivialization of indirect expropriation, to properly define the applicable statute of limitations, and to ensure objective criteria for compensating damages caused by state intervention in private property.

**Keywords:** Indirect expropriation. Economic depletion. Brazilian-style expropriation. STJ case law. Administrative restrictions.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. BREVES ASPECTOS DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO.....</b>	<b>14</b>
2.1. Da propriedade.....	14
2.2. Função social da propriedade.....	16
2.3. Intervenção do Estado na propriedade privada.....	18
2.4. Desapropriação: panorama geral do instituto.....	21
2.5. Considerações críticas sobre a desapropriação e seus desdobramentos.....	26
<b>3. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....</b>	<b>28</b>
3.1. Desapropriação Indireta: origem histórica.....	28
3.2. Conceito de desapropriação indireta: posições doutrinárias e características fundamentais .....	30
3.3. Da (in)constitucionalidade da desapropriação indireta.....	33
<b>4. Esvaziamento econômico da propriedade.....</b>	<b>35</b>
4.1. O conceito de esvaziamento econômico da propriedade.....	35
4.2. O fundamento indenizatório no esvaziamento econômico.....	36
4.3. O debate doutrinário acerca do esvaziamento da propriedade.....	36
<b>5. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA INTERPRETAÇÃO CONCEDIDA AO ESVAZIAMENTO DA PROPRIEDADE E DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....</b>	<b>39</b>
5.1. Desapropriação Indireta em Unidades de Conservação.....	41
5.2. Limitações administrativas e o esvaziamento econômico da propriedade.....	57
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>67</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O direito de propriedade, ao longo de sua evolução histórica, deixou de ser concebido como absoluto para assumir uma feição condicionada ao interesse coletivo, especialmente a partir da consagração da função social da propriedade no constitucionalismo brasileiro. Nesse cenário, a intervenção do Estado na esfera patrimonial do indivíduo, por meio de institutos de restrição à propriedade, como a desapropriação e suas derivações, revela-se tema de especial relevância para o Direito Administrativo e Constitucional.

Afinal, a desapropriação, ao atingir o cerne do direito fundamental à propriedade, garantido no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, não é um mero procedimento administrativo, mas representa a mais drástica das intervenções estatais, um poder que, se mal exercido, pode desvirtuar a própria essência da proteção constitucional dada ao proprietário. A tensão entre o interesse público, ao condicionar a propriedade ao cumprimento da função social, e a garantia individual da propriedade, portanto, não é apenas um debate teórico, mas um campo fértil para a análise crítica da atuação do Estado e da efetividade dos mecanismos de salvaguarda dos direitos fundamentais.

A prática administrativa e a jurisprudência, contudo, forjaram figuras não expressamente previstas em lei, como a desapropriação indireta e o esvaziamento econômico da propriedade, este último emblematicamente cunhado por Juliano Heinen como "desapropriação à brasileira"<sup>1</sup>. O termo, originalmente empregado por Almiro do Couto e Silva para descrever a peculiar adaptação de conceitos estrangeiros no Brasil, aqui denota um fenômeno tipicamente nacional: restrições administrativas ou normas gerais, embora lícitas em sua origem, atingem tal intensidade que aniquilam o conteúdo econômico da propriedade, sem a formalidade da transferência de domínio, situação em que o particular suporta o ônus de uma restrição desproporcional, sem a devida compensação.

A problemática central reside na dificuldade de delimitação entre as restrições legítimas ao direito de propriedade, decorrentes do poder de polícia e que, por vezes, resultam no esvaziamento econômico não intencional do bem, chamado no escopo deste trabalho de "desapropriação à brasileira", e as situações em que o Estado, sem o devido processo expropriatório, efetiva a desapropriação indireta. A relevância do tema não é apenas teórica,

---

<sup>1</sup> HEINEN, Juliano. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260, 2012, p. 175.

pois se manifesta nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que desempenham um papel crucial na consolidação dos critérios distintivos entre a desapropriação indireta e a "desapropriação à brasileira" – termo cunhado por Juliano Heinen para o esvaziamento econômico. Essa distinção possui implicações diretas na definição do prazo prescricional, na via processual adequada e na extensão do direito de indenização dos administrados. A confusão das duas categorias gera insegurança jurídica para o Poder Público e para os proprietários, especialmente em contextos de grande impacto social, como a implantação de obras públicas, a criação de unidades de conservação e a execução de políticas urbanísticas.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar criticamente a interpretação do STJ sobre a desapropriação indireta e o esvaziamento econômico da propriedade. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar a questão do direito de propriedade e as características do instituto da desapropriação no ordenamento brasileiro; (ii) apresentar os principais conceitos e críticas doutrinárias sobre a desapropriação indireta; (iii) identificar as características do esvaziamento econômico da propriedade; e (iv) avaliar a consistência teórica e prática das decisões do STJ sobre o tema.

Metodologicamente, o trabalho emprega o método dogmático-jurídico, combinando uma revisão bibliográfica aprofundada com a análise de decisões do STJ, o tribunal superior escolhido para a análise jurisprudencial. Para tanto, realizou-se levantamento bibliográfico abrangente, com a classificação das doutrinas conforme sua relevância e pertinência temática. Paralelamente, procedeu-se a um levantamento jurisprudencial para compreender os fundamentos adotados pelo STJ para diferenciar ou não as categorias, as consequências práticas da distinção e sua conformidade com a Constituição Federal e a doutrina.

A estrutura deste trabalho organiza-se da seguinte forma: inicialmente, são apresentados os breves aspectos do instituto da desapropriação, abordando a evolução histórica da propriedade, a função social e as formas de intervenção estatal. Em seguida, discute-se a desapropriação indireta, sua origem, conceito, fundamentos normativos e as críticas doutrinárias. Posteriormente, é analisado o esvaziamento econômico da propriedade, ou “desapropriação à brasileira”, enfatizando os critérios que caracterizam essa categoria e a distinção em relação à desapropriação indireta. Por fim, realiza-se uma análise crítica das decisões do STJ, identificando seus impactos na proteção do direito de propriedade ao delimitar a diferença entre os dois institutos, buscando responder às questões centrais do trabalho, bem como avaliar a consistência teórica e jurídica dessa diferenciação e suas consequências.

## 2. BREVES ASPECTOS DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação indireta e o esvaziamento econômico da propriedade produzem reflexos diretos sobre a titularidade e o conteúdo jurídico do direito de propriedade. Por essa razão, impõe-se, neste capítulo inaugural, a exposição dos fundamentos estruturantes da propriedade e de sua conformação no ordenamento jurídico brasileiro.

Inicialmente, examinam-se os contornos constitucionais do direito de propriedade e sua vinculação à função social, a fim de compreender a lógica que autoriza a intervenção estatal na esfera patrimonial do particular. Em seguida, analisam-se as diferentes modalidades de intervenção do Estado sobre a propriedade, com especial enfoque na desapropriação, abordando seus fundamentos constitucionais, suas espécies e o procedimento que a rege.

### 2.1. DA PROPRIEDADE

A noção de propriedade remonta a origens etimológicas controversas, derivada possivelmente do latim *proprietas*, de **proprius**, indicando aquilo que pertence a alguém. Para Maria Helena Diniz, a propriedade configura relação jurídica de apropriação sobre bem corpóreo ou incorpóreo<sup>2</sup>. Como observa Sílvio Venosa<sup>3</sup>, cada povo e cada período histórico desenvolveram concepções próprias sobre a propriedade, refletindo diretamente os modelos políticos e sociais vigentes. Assim, a concepção moderna resulta de um processo histórico complexo, marcado por influências culturais, econômicas e institucionais.

Desde as sociedades antigas, a propriedade esteve associada ao poder e à autoridade social. Nas estruturas clânicas e religiosas, o chefe de família legitimava sua liderança pela posse da terra e pelo domínio de bens e pessoas, antecipando institutos que se consolidariam no Direito Romano com o *pater familias*.

No Direito Romano, a propriedade adquiriu caráter absoluto, pleno e exclusivo, reconhecida como fundamento da liberdade individual. Com a Lei das XII Tábuas (451–450 a.C.), estruturou-se juridicamente como *ius utendi, fruendi et abutendi*, ainda que sujeita a limites como o usucapião e normas urbanísticas, revelando desde cedo a preocupação com sua função social<sup>4</sup>. Mesmo na Antiguidade, portanto, a propriedade não se apresentava como direito irrestrito, mas condicionado a regras sociais e coletivas.

<sup>2</sup> DINIZ, Maria H. Curso de direito civil brasileiro. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, v.4, p. 105.

<sup>3</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Direitos Reais. São Paulo: Atlas, 2001, p. 138.

<sup>4</sup> CRETELLA JÚNIOR, J.. Curso de Direito Romano. Rio de Janeiro: Forense, 1973, p. 170.

A queda do Império Romano inaugurou um período de instabilidade, em que concepções germânicas privilegiavam a relação de uso em detrimento do domínio absoluto. No sistema feudal, a propriedade caracterizava-se pela sobreposição de direitos: o senhor da terra detinha o domínio eminente, enquanto o vassalo exercia o domínio útil, explorando economicamente o bem em troca de proteção. Como destaca Cássia Celina Paulo Moreira da Costa<sup>5</sup>, “os primeiros cediam a terra aos últimos e lhes concediam o seu gozo, a sua fruição. O proprietário feudal era quem aplicava justiça e cobrava impostos, por ter poderes de soberania”.

No regime feudal, a propriedade caracterizava-se pela ausência de exclusividade e pela sobreposição de direitos. O senhor da terra detinha o domínio eminente, concedendo o uso econômico ao vassalo, que possuía o domínio útil, explorando a terra e assumindo encargos em troca de proteção e amparo. Essa dissociação entre domínio eminente e domínio útil implicava uma “concorrência entre proprietários”, na qual o poder do senhor se mantinha pela fidelidade e serviços prestados pelos vassalos, enquanto estes exerciam direitos de utilização econômica do bem, refletindo a complexidade e a hierarquização da propriedade medieval.

Com a crise do feudalismo a partir do século XIV e o fortalecimento da burguesia nos séculos XVI e XVII, consolidou-se gradualmente a noção de propriedade privada livre de encargos servis, marca do Direito Moderno.

Na Idade Moderna, o Estado e o Iluminismo ressignificam a propriedade como direito inviolável do indivíduo, protegido contra interferências arbitrárias. A Revolução Francesa consagrou esses ideais na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789<sup>6</sup>, a Constituição Francesa de 1791 e o Código Civil Francês de 1804, que consagraram a exclusividade, perpetuidade e inviolabilidade da propriedade, condicionadas apenas à função social e à retirada da propriedade por necessidade pública mediante justa indenização.

O século XIX e início do XX trouxeram novas mudanças na compreensão da propriedade. A Revolução Industrial, a Constituição de Weimar de 1919 e a Revolução Soviética de 1917 impulsionaram a visão da propriedade como também um dever social. A Constituição mexicana de 1917 antecipou essa tendência ao reconhecer que a propriedade

---

<sup>5</sup> COSTA, Cassia C. P. M. da. A constitucionalização do direito de propriedade privada. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 13-14.

<sup>6</sup> FRANÇA. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Art. 17: "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité." – “Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, salvo quando a necessidade pública, legalmente constatada, o exigir de forma evidente, e sob a condição de uma justa e prévia indenização.” (tradução nossa). Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>

implica responsabilidades para seu titular, rompendo com a visão estritamente individualista e abrindo caminho para uma concepção funcional e distributiva do direito de propriedade.

Nesse novo paradigma, a propriedade deixou de ser mero direito subjetivo absoluto para se tornar também instrumento de justiça social. Sua proteção passou a exigir atuação positiva do Estado, harmonizando interesses individuais e coletivos. Esse movimento marcou a transição do Estado Liberal para o Estado Social, equilibrando liberdade privada e bem comum.

Diante desse percurso histórico, conclui-se que o direito de propriedade passou por uma profunda evolução: de um instituto concebido como absoluto e exclusivo, transformou-se em uma categoria dinâmica, estruturada em função de finalidades sociais. Do Direito Romano ao constitucionalismo contemporâneo, a propriedade nunca esteve totalmente dissociada da coletividade, sendo progressivamente condicionada a limites e deveres. Essa trajetória evidencia que sua legitimação atual repousa na função social, princípio que se afirma como elemento essencial e estruturante do exercício do direito.

## **2.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Na ordem constitucional brasileira, o direito de propriedade, garantido no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, é reconhecido como direito fundamental, mas não absoluto. O constituinte originário condicionou o seu exercício ao cumprimento da função social, prevista no inciso XXIII do mesmo artigo, ao estabelecer que “a propriedade atenderá à sua função social”. Não se trata de mera diretriz programática, mas de requisito essencial para a plena fruição do direito, que deve ser interpretado em consonância com os interesses coletivos e não de forma isolada.

A centralidade da função social também se evidencia nos artigos 182 e 184 da Constituição Federal de 1988<sup>7</sup>, que autorizam a desapropriação de propriedades urbanas e rurais que descumpram essa exigência. Assim há um condicionamento do direito de propriedade ao atendimento da função social. Mais do que impor limites externos, a função

---

<sup>7</sup> Cf. “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei” (BRASIL, 1988).

social redefine o conteúdo do direito de propriedade, transformando-o em um instituto orientado pelo bem comum.

Embora sua consagração normativa tenha ocorrido apenas no início do século XX, como expressão do Estado Social, a função social da propriedade encontra raízes filosóficas anteriores. Auguste Comte, em sua Décima Conferência do Catecismo Positivista, já defendia que todo direito, ainda que exercido individualmente, possui natureza social, por estar intrinsecamente ligado à participação coletiva da humanidade. Rompia-se, assim, com o individualismo absoluto, antecipando a concepção de que os direitos, inclusive o de propriedade, devem estar voltados às necessidades sociais<sup>8</sup>.

Posteriormente, Léon Duguit forneceu sólida fundamentação jusfilosófica à teoria da função social. O autor rompeu com a concepção individualista consolidada pelo Código Napoleônico de 1804 e afirmou que a propriedade não poderia mais ser vista como direito subjetivo absoluto, mas como função voltada ao atendimento do interesse coletivo. Para Duguit, o direito de propriedade só se justifica quando exercido em conformidade com o bem-estar social, de modo que o proprietário, ao deter a riqueza, assume o dever de utilizá-la em benefício da coletividade<sup>9</sup>.

A base teórica desta concepção está na distinção entre direito objetivo e direito subjetivo. Para Duguit, o direito objetivo corresponde às normas de conduta impostas pela coletividade, em função da necessidade de garantir a coesão e os interesses sociais, por outro lado, o direito subjetivo seria o reconhecimento, pela ordem jurídica, de certas faculdades a indivíduos, desde que compatíveis com o direito objetivo e com a função social por ele imposta. Assim, os direitos não são prerrogativas naturais do homem, mas poderes que lhe são atribuídos para o cumprimento de deveres sociais. Nesse sentido, Duguit preconiza<sup>10</sup>:

[...] a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.

Desse modo, a incorporação da função social ao direito positivo, especialmente no ordenamento jurídico brasileiro, representou um avanço, mas ainda enfrenta desafios em sua

---

<sup>8</sup> COMTE, Augusto. Catecismo positivista: décima conferência – regime privado. Tradução de Miguel Lemos. São Paulo: Nova Cultural, 2000. p. 269-284.

<sup>9</sup> DUGUIT, Léon. Fundamentos do direito. Tradução Márcio Pugliesi. 2 ed. São Paulo: Ícone, 2006, p. 19.

<sup>10</sup> DUGUIT, León. Las transformaciones del derecho público y privado. Tradução. de Adolfo G. Posada, R. Jaén e Carlos G. Posada. Ed. Heliasta, 1975, p. 236.

aplicação prática. Apesar de constitucionalmente prevista, diversas expressões doutrinárias e judiciais ainda tendem a privilegiar excessivamente a dimensão patrimonial da propriedade em detrimento de seu aspecto social. Esse descompasso evidencia-se na persistência da concentração fundiária e, de modo ainda mais expressivo, na especulação imobiliária, que, em diversas situações, acabam por esvaziar a efetividade do princípio da função social da propriedade.

Nesse cenário, a função social consolida-se como critério fundamental para o exercício do direito de propriedade. Não se trata apenas de impor limites externos, mas de reconfigurar o próprio conteúdo do instituto, exigindo do titular um exercício orientado ao bem comum. Essa perspectiva explica por que a Constituição admite a mitigação, e até mesmo a supressão, da propriedade privada quando incompatível com sua função social.

Dessa lógica decorre a necessidade de instrumentos jurídicos que permitam ao Estado conformar a propriedade às exigências coletivas. Entre tais mecanismos encontram-se as diversas formas de intervenção estatal, que variam em intensidade e efeitos: desde restrições normativas, como limitações administrativas, até medidas mais gravosas, como a desapropriação. O estudo dessas intervenções, em especial da desapropriação, mostra-se fundamental para compreender a evolução do instituto e situar o debate acerca da desapropriação indireta e o esvaziamento econômico da propriedade.

### **2.3. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA**

A Administração Pública dispõe de um amplo conjunto de instrumentos jurídicos que lhe permitem limitar o direito de propriedade privada e conformar o seu exercício às exigências do interesse coletivo. Esses mecanismos, tradicionalmente agrupados sob a denominação de intervenções estatais na propriedade, decorrem do reconhecimento de que o direito de propriedade, embora protegido constitucionalmente, não possui caráter absoluto. Está condicionado ao cumprimento de sua função social, nos termos do artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, a intervenção estatal constitui expressão do princípio do interesse público sobre o privado, fundamento estruturante do Direito Administrativo. As medidas variam em intensidade e efeitos, indo desde restrições administrativas gerais e impessoais, como normas urbanísticas e ambientais, até modalidades mais gravosas, como a desapropriação.

Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho, as formas de intervenção do Estado na propriedade podem ser entendidas como “toda e qualquer atividade estatal que, amparada

em lei, tenha por fim ajustá-la aos inúmeros fatores exigidos pela função social a que está condicionada”<sup>11</sup>. Em outras palavras, trata-se de atuação vertical e impositiva, pela qual o Estado restringe a livre utilização da propriedade pelo particular, limitando seus poderes de usar, fruir, gozar ou dispor do bem.

Marrara, ao discorrer sobre os princípios limitadores das restrições estatais, afirma que é preciso que toda e qualquer forma de restrição observe a reserva legal, ou seja, que obtenha autorização do Poder Legislativo como órgão representante da coletividade<sup>12</sup>. Outro princípio relevante na análise das restrições estatais à propriedade é o da moralidade administrativa, que exige a observância da probidade e da razoabilidade na atuação estatal. O princípio da razoabilidade, por sua vez, desdobra-se em três critérios fundamentais: o da adequação, segundo o qual a restrição deve ser idônea para a consecução do fim público almejado; o da necessidade, que impõe a escolha da medida menos gravosa aos direitos fundamentais, dentre as alternativas possíveis; e o da proporcionalidade em sentido estrito, que demanda a ponderação entre os custos impostos ao indivíduo e as vantagens auferidas pela coletividade, de modo que o sacrifício particular seja justificado pela relevância do benefício público obtido.

Ao analisar os modos de intervenção do Estado na propriedade privada, torna-se possível identificar características centrais do objeto de estudo desta monografia. Carvalho Filho propõe uma classificação que distingue duas modalidades fundamentais: a intervenção restritiva e a supressiva<sup>13</sup>. A intervenção restritiva não extingue o direito de propriedade, mas o limita, impondo ao titular determinadas obrigações de fazer, de não fazer ou de abster-se, conforme a natureza da restrição. Nessa modalidade, o proprietário mantém o bem em sua esfera jurídica, devendo apenas adequar seu uso às exigências legais que asseguram a compatibilidade com o interesse coletivo. Exemplos típicos de intervenção restritiva incluem limitações administrativas, requisições, ocupações, servidões e tombamentos, instrumentos que restringem a utilização da propriedade sem comprometer sua titularidade.

Por sua vez, a intervenção supressiva caracteriza-se pela transferência compulsória do bem do particular para o Poder Público. Nesse cenário, o direito de propriedade é extinto, cabendo ao expropriado apenas o direito à justa indenização. A intervenção supressiva encontra fundamento na necessidade ou utilidade pública, bem como no interesse social,

---

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 781.

<sup>12</sup> MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais. 3 ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 84.

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, Op. cit., p. 851.

podendo ainda assumir caráter sancionatório quando constatado o descumprimento da função social da propriedade. A desapropriação configura o exemplo paradigmático dessa modalidade de intervenção supressiva.

O estudo do instituto das limitações administrativas revela-se indispensável quando se analisam a desapropriação indireta e, sobretudo, a hipótese de esvaziamento econômico da propriedade, tema central desta monografia. Isso porque, embora as limitações sejam, em regra, legítimas expressões do poder de polícia e não ensejem indenização, a intensidade e a acumulação dessas restrições podem atingir o núcleo essencial do direito de propriedade, aproximando-se materialmente das consequências de uma desapropriação. Nessa perspectiva, compreender os contornos, fundamentos e limites das limitações administrativas permite não apenas diferenciar institutos afins, mas também identificar situações em que a atuação estatal ultrapassa o limite do razoável e do proporcional, impondo ao particular ônus que, pela gravidade e excepcionalidade, justificam a busca por reparação ou indenização.

A limitação administrativa, enquanto modalidade de intervenção restritiva na propriedade, apresenta contornos específicos que a diferenciam de outros institutos jurídicos. Embora, no senso comum, os termos limitação e restrição possam ser usados como sinônimos, no campo técnico-jurídico o conceito é mais preciso. Trata-se, como observa Marrara<sup>14</sup>, de uma norma fundada no poder de polícia ou no poder disciplinar que limita o uso da propriedade, pública ou privada, de maneira geral e abstrata, sem, em regra, ensejar indenização. Sua finalidade é a promoção de interesses públicos primários, em benefício da coletividade. Exemplos clássicos de limitações administrativas incluem a obrigatoriedade de manutenção de reserva legal em imóveis rurais, restrições de altura em edificações urbanas, normas de segurança contra incêndios ou regulamentos sobre transporte de produtos perigosos.

O fundamento da ausência de indenização nas limitações administrativas reside justamente nessa lógica: todos os atingidos também são, em alguma medida, beneficiados pela restrição; assim, não se pode falar em perda individual reparável, já que os ônus e bônus se distribuem de forma coletiva. Todavia, como ressalta Marrara, há situações excepcionais em que essas limitações, pela gravidade ou intensidade, acarretam verdadeiro esvaziamento econômico da propriedade<sup>15</sup>, visto que, ainda que não ocorra apossamento do bem pelo Estado o conjunto de restrições inviabiliza o exercício normal da propriedade, configurando sacrifício anormal e desproporcional.

---

<sup>14</sup> MARRARA, op. cit., p. 89

<sup>15</sup> MARRARA, op. cit., p. 91.

A jurisprudência brasileira evoluiu no tratamento da indenizabilidade das limitações administrativas, diferenciando-as da desapropriação indireta. Inicialmente, os tribunais equiparavam o esvaziamento da propriedade à desapropriação indireta. Contudo, decisões recentes distinguem claramente ambas as hipóteses: a desapropriação indireta exige esbulho possessório e afetação concreta do bem, enquanto o esvaziamento é uma restrição normativa ao uso do imóvel que, ao aniquilar seu conteúdo econômico, torna-se passível de reparação. Nas hipóteses de esvaziamento da propriedade, a indenização deve ser pleiteada por meio de ação de natureza pessoal, com fundamento no art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.365/1941<sup>16</sup>, e não pela via da desapropriação indireta.

Essa distinção é essencial para a segurança jurídica, pois implica regimes prescricionais totalmente distintos. No caso do esvaziamento econômico, fenômeno que pode ser intitulado "desapropriação à brasileira", termo cunhado por Juliano Heinen, o prazo para a ação de indenização é de cinco anos, conforme o Decreto-Lei nº 3.365/41, conforme mencionado anteriormente. Já para a desapropriação indireta, o STJ definiu o prazo de dez anos, com base no artigo 1.238, parágrafo único, do Código Civil de 2002 (antes, era de vinte anos, de acordo com a Súmula 119 do STJ, que foi revogada tacitamente pela superveniência do Código Civil de 2002). Portanto, a diferenciação entre os instrumentos não apenas explicita os contornos da atuação estatal, mas também determina o regime jurídico e o prazo para que o particular busque a justa reparação pelo sacrifício de sua propriedade. Entre todas as formas de intervenção, a desapropriação destaca-se como a via de intervenção supressiva na propriedade, razão pela qual seu estudo se impõe para a adequada compreensão do tema.

#### **2.4. DESAPROPRIAÇÃO: PANORAMA GERAL DO INSTITUTO**

A desapropriação configura-se como procedimento jurídico de natureza formal, cujos pressupostos encontram-se expressamente previstos na Constituição Federal e disciplinados pela legislação infraconstitucional. O direito de propriedade, por sua vez, é assegurado pela Constituição de 1988, no artigo 5º, inciso XXII, sendo condicionado, contudo, ao cumprimento de sua função social, conforme disposto no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Cf. "Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará [...] Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público" (BRASIL, 1941)

<sup>17</sup> Cf. "Art. 5º [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...]

As legislações infraconstitucionais que regulam o tema da desapropriação no Brasil são: o Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública; a Lei nº 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social; a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regula a política urbana e as desapropriações sancionatórias urbanas; e a Lei nº 8.257/1991, que regula a expropriação de glebas com culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo. Por fim, o tema da reforma agrária é regulamentado pela Lei nº 8.629/1993, que trata da desapropriação rural, e pela Lei Complementar nº 76/1993 (LC 76/93), que estabelece o rito sumário do respectivo processo.

Não obstante, a disciplina concreta das faculdades inerentes à propriedade, bem como das relações jurídicas dela decorrentes, insere-se predominantemente no âmbito do Direito Civil, que estabelece os contornos do domínio, da posse e das limitações privadas. Assim, a conjugação entre o regime constitucional e a regulação civilista evidencia a dupla dimensão da propriedade no ordenamento brasileiro: ao mesmo tempo em que se reconhece sua centralidade como direito individual e privado, impõe-se sua submissão a valores constitucionais, como a obediência à função social. Essa dupla natureza repercute diretamente no instituto da desapropriação.

A desapropriação revela-se a mais gravosa modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, uma vez que não apenas limita ou condiciona o uso do bem, mas opera sua transferência compulsória ao Poder Público ou a seus delegatários. Por essa razão, torna-se imprescindível analisar seus fundamentos constitucionais, as modalidades previstas em lei e o respectivo procedimento, especialmente para compreender a relação entre a desapropriação direta e a construção doutrinária e jurisprudencial da desapropriação indireta.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a desapropriação como o “procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização”<sup>18</sup>. Observa-se, portanto, que o instituto pressupõe a conjugação de dois elementos essenciais: a declaração expropriatória, fundada em razões de interesse coletivo, e a indenização justa, destinada a recompor o patrimônio do particular afetado.

---

III - função social da propriedade;” (BRASIL, 1988).

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 171.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXIV, elegeu duas modalidades ordinárias de desapropriação: (i) por necessidade ou utilidade pública, disciplinada pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, e (ii) por interesse social, regulada pela Lei nº 4.132/1962.

A autora também aborda as modalidades de desapropriação sancionatória, previstas para situações em que o proprietário descumpra a função social da propriedade. Duas delas estão contempladas na Constituição Federal de 1988: a desapropriação da propriedade urbana que não cumpre sua função social (art. 182, §4º) e a desapropriação da propriedade rural que desatende aos requisitos do art. 186. A terceira modalidade encontra-se no art. 243 do texto constitucional, que dispõe sobre a expropriação de imóveis rurais e urbanos, em qualquer região do País, quando constatadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, sendo esta regulamentada pela Lei nº 8.257/1991.

Sob essa ótica, Kiyoshi Harada ao examinar criticamente os textos constitucionais, identifica três modalidades de desapropriação, cada qual relacionada a uma dimensão específica da função social da propriedade e do interesse coletivo: (i) a desapropriação de propriedades que cumprem regularmente sua função social, mas que podem ser requisitadas para atender a necessidades públicas supervenientes e relevantes; (ii) a desapropriação de propriedades que não cumprem sua função social, distinguindo-se aqui entre a propriedade rural e a urbana, em consonância com os parâmetros fixados nos artigos 182 e 186 da Constituição Federal; e (iii) a desapropriação de propriedades consideradas nocivas à coletividade<sup>19</sup>.

Assim, nessa ótica, observa-se que o elemento finalístico se revela como núcleo legitimador da desapropriação, conformando-a não apenas como uma limitação ao direito de propriedade, mas com a possibilidade de ser um instrumento de política pública voltado à promoção do bem comum, em consonância com a função social da propriedade e a promoção de um certo interesse público primário. A função social, nesse contexto, não pode ser compreendida como mera cláusula ou princípio abstrato, mas como critério material que efetivamente condiciona a legitimidade do instituto.

Portanto, é justamente a exigência de compatibilização entre o direito de propriedade e sua função social que impede que a desapropriação seja utilizada de forma arbitrária ou meramente arrecadatória para o patrimônio estatal. Trata-se de um “filtro” que obriga o Poder Público a justificar a necessidade da medida em termos de utilidade coletiva. Se a desapropriação fosse concebida sem essa concepção teleológica, correríamos o risco de

---

<sup>19</sup> HARADA, Kiyoshi. Desapropriação: doutrina e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 15.

esvaziar o conteúdo essencial da propriedade privada, transformando-a em um direito subordinado à conveniência administrativa.

A função social da propriedade assume papel central não apenas como fundamento da desapropriação, mas também como limite e garantia: limite ao poder estatal, que deve justificar a medida mediante a demonstração da finalidade pública concreta ou como punição ao descumprimento da função social; e garantia ao particular, que conserva resguardado o núcleo essencial de seu direito de propriedade. Nessa perspectiva, a desapropriação pode configurar-se como instrumento de harmonização entre interesses individuais e coletivos no ordenamento constitucional brasileiro.

Thiago Marrara conceitua a desapropriação como:

“Trata-se da transmissão compulsória de um bem ao patrimônio do Estado, como expropriante, ou de terceiros em condições previstas em lei, fundamentando-se ora na promoção de certo interesse público primário, ora na necessidade de se punir o proprietário pela violação da função social de propriedade”<sup>20</sup>.

Para José dos Santos Carvalho Filho, trata-se de “procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização”<sup>21</sup>.

Constata-se, portanto, que, embora os três autores reconheçam a desapropriação como instrumento de intervenção estatal sobre a propriedade privada, cada um enfatiza aspectos distintos. Carvalho Filho e Di Pietro concentram-se na dimensão procedimental e garantista, salientando a necessidade de um ato formal do Poder Público, a prévia declaração de utilidade ou interesse social e a justa indenização, de modo a assegurar que a transferência do bem não ocorra de maneira arbitrária. Essa perspectiva ressalta a proteção do particular e a observância das garantias constitucionais do devido processo legal. Marrara, por sua vez, privilegia a atenção à concretização do interesse público e/ou o cumprimento da função social da propriedade.

A desapropriação configura uma forma originária de aquisição de propriedade, pois promove a transferência compulsória do bem do particular ao Poder Público, extinguindo quaisquer vínculos ou relações jurídicas anteriores. Trata-se de medida de elevada gravidade, pois interfere diretamente no direito fundamental à propriedade. Nesse sentido, Thiago Marrara observa que a desapropriação, por atacar de forma significativa esse direito, depende da instauração de um procedimento administrativo preparatório<sup>22</sup>, de modo que assegure

---

<sup>20</sup>MARRARA, op. cit., p. 109

<sup>21</sup>CARVALHO FILHO, 2015, p. 852

<sup>22</sup>MARRARA, op. cit., p. 109

compatibilidade com o princípio da legalidade e respeito às garantias constitucionais, como o devido processo legal e a indenização, ressalvadas as hipóteses constitucionais em que a indenização não é cabível.

Portanto, dada a gravidade e a excepcionalidade do instituto, sua aplicação exige a presença de todos os pressupostos legais e o seguimento do devido processo expropriatório. A ausência de qualquer deles conduz à ilegitimidade do ato expropriatório. Há duas fases no procedimento da desapropriação: a fase declaratória e a fase executória. Esta última fase pode desenvolver-se em fase administrativa ou em fase judicial, e ainda há possibilidade do uso de meios alternativos de soluções de conflitos, como a mediação e a arbitragem.

A fase declaratória inicia-se com a declaração de utilidade pública, que pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Poder Legislativo, por meio de lei<sup>23</sup>. Essa declaração de utilidade pública, tanto por decreto ou por lei, deve indicar o sujeito passivo da desapropriação, a destinação específica dada ao bem, a declaração de utilidade pública ou interesse social, a descrição do bem, a fundamentação legal e os recursos orçamentários, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>24</sup>. A declaração de utilidade pública produz alguns efeitos, pois já submete o bem à força expropriatória do Poder Público, fixa o estado do bem a ser desapropriado, constando os melhoramentos e benfeitorias, autoriza o ingresso nas áreas para realizar perícias e levantamentos no imóvel e conta como termo inicial para o prazo de caducidade da declaração, que deverá ser efetivada no prazo de cinco anos, contados da data da expedição do decreto<sup>25</sup>.

A fase executória, que é a segunda fase do procedimento, pode ser feita de forma administrativa (também intitulada voluntária, por acordo) ou de forma judicial. O processo judicial de desapropriação possui âmbito de discussão restrito: a controvérsia se limita ao valor da indenização e a aspectos procedimentais (como a extrapolação do prazo para a ação). Não podem ser apreciados os motivos de utilidade ou necessidade pública, com base no artigo

---

<sup>23</sup> Cf. “Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito. [...] Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação” (BRASIL, 1941).

<sup>24</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 174.

<sup>25</sup> O prazo de caducidade para a desapropriação por interesse social (Lei nº 4.132/62) e para a reforma agrária (LC nº 76/93) é de dois anos (art. 3º em ambos). Diferentemente, a legislação não estabelece prazo de caducidade para a desapropriação urbana por descumprimento da função social (Lei nº 10.257/01) nem para a expropriação de terras com culturas psicotrópicas ou trabalho escravo (Lei nº 8.257/91).

20 do Decreto-Lei 3.365/1941<sup>26</sup>. A perícia judicial é o ato instrutório fundamental para a verificação do justo valor, e ao final, a sentença fixará o montante final da indenização. É possível que, havendo urgência, o Estado solicite a imissão provisória na posse. Esta medida é concedida mediante depósito judicial prévio do valor indenizatório, alegação de urgência e requerimento expresso de imissão.

Para finalizar a análise do procedimento, é fundamental abordar o direito de o ente público desistir da desapropriação. A decisão inicial de desapropriar um bem possui natureza discricionária, vinculada à avaliação da necessidade ou utilidade pública, salvo nas modalidades de expropriação confiscatória, com base no artigo 243 da Constituição Federal.

Conseqüentemente, é plenamente permitido que o Poder Público desista do processo expropriatório. Contudo, essa desistência não é irrestrita: exige-se que seja faticamente viável e que ocorra antes da consumação da transferência da propriedade ao patrimônio público. Uma vez transitada em julgado a sentença judicial e efetuado o pagamento da justa indenização, o direito de desistência é extinto, consolidando o domínio do bem pelo Estado.

## **2.5. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS**

Este capítulo estabeleceu um marco teórico essencial para a compreensão do tema da monografia. Ao examinar a evolução histórica da propriedade, verificou-se que o direito, outrora absoluto, consolidou-se no ordenamento brasileiro como um direito fundamental condicionado ao cumprimento da função social. A propriedade, portanto, deixou de ser concebida como fim em si mesma e passou a assumir a feição de um direito-dever, intrinsecamente vinculado ao interesse coletivo.

A necessidade de concretizar o princípio da função social legitima a intervenção estatal na propriedade, seja por modalidades restritivas, seja por modalidades supressivas. Todavia, como demonstrado, a modalidade supressiva por excelência, a desapropriação, exige observância estrita ao devido processo legal, com prévia declaração de utilidade ou necessidade pública e justa indenização. Essa exigência visa não apenas resguardar o proprietário, mas também assegurar segurança jurídica e respeito ao princípio da legalidade, prevenir abusos do poder público, assegurando a persecução e o atendimento de interesses públicos.

Entretanto, há uma tensão que servirá de fio condutor para os capítulos seguintes: a dificuldade de distinguir as fronteiras entre as legítimas limitações administrativas, que

---

<sup>26</sup> Cf. “Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta” (BRASIL, 1941).

integram o exercício do poder de polícia, e aquelas hipóteses em que as restrições são tão intensas que acabam por esvaziar economicamente a propriedade ou revelam a inobservância do devido processo expropriatório. É nesse espaço que se consolidou a expressão conhecida como “desapropriação à brasileira”, cunhada para designar as hipóteses em que o particular, diante do esvaziamento econômico de sua propriedade em razão de limitações administrativas, recorre à via judicial para pleitear indenização, situação que é distinta da desapropriação indireta. Nos próximos capítulos, será analisado se tais institutos efetivamente se diferenciam ou se, na prática jurisprudencial e na doutrina, acabam por se confundir, ampliando indevidamente os contornos da desapropriação indireta e relativizando a proteção constitucional ao direito de propriedade.

### 3. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

O estudo da desapropriação indireta assume particular relevância neste trabalho por se tratar de um instituto forjado essencialmente pela jurisprudência, sem definição expressa na legislação. Essa construção evidencia a complexidade e as controvérsias doutrinárias envolvidas, especialmente no que se refere ao esvaziamento econômico da propriedade e à preservação de seu núcleo essencial. Analisar a desapropriação indireta permite compreender criticamente os limites da atuação estatal, revelando a tensão entre o interesse público e os direitos individuais, bem como os debates doutrinários sobre o tema.

#### 3.1. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: ORIGEM HISTÓRICA

O instituto da desapropriação indireta tem suas origens no direito francês, onde se iniciaram as primeiras discussões acerca da possibilidade de responsabilizar o Poder Público por atos de apropriação ilegítima de bens particulares fora do procedimento expropriatório formal. Embora a legislação francesa contemplasse hipóteses específicas de desapropriação indireta, foi sobretudo pela via jurisprudencial que o instituto ganhou densidade, a partir do reconhecimento, pelos tribunais, de situações em que a Administração Pública ocupava ou utilizava bens privados sem observância do devido processo legal. Assim, de acordo com Cláudia de Rezende Machado de Araújo, coexistem no direito francês hipóteses de desapropriação indireta previstas em lei e aquelas construídas jurisprudencialmente<sup>27</sup>.

Para compreender essa gênese, é indispensável recorrer à doutrina francesa, destacando-se Georges Vedel, Marcel Waline e H. Berthélemy. Esses autores são referências centrais nas discussões acadêmicas e jurisprudenciais, oferecendo definições sólidas e recorrentes sobre o tema.

A doutrina francesa admite duas modalidades: (i) a de origem legal, relacionada a hipóteses como a abertura ou alargamento de vias públicas, ocupações prolongadas decorrentes de obras públicas ou instalação de aparelhos telegráficos; e (ii) a de origem jurisprudencial, fundamentada no princípio da intangibilidade da obra pública (*l'ouvrage publique mal planté ne se détruit pas*)<sup>28</sup> que consolidou-se como criação doutrinária e jurisprudencial, visando compatibilizar a preservação da obra pública com a necessidade de indenizar o particular prejudicado.

---

<sup>27</sup> ARAÚJO. Cláudia de Rezende Machado. Desapropriação Indireta. Revista de Informação Legislativa. Brasília a.33 n. 131, jul./set. 1996, p. 271.

<sup>28</sup> Tradução: “Não se destrói a obra pública mal edificada”.

Vedel conceitua a desapropriação indireta como a incorporação de propriedade privada ao domínio público sem a instauração do processo formal de desapropriação<sup>29</sup>. Waline ressalta que o fenômeno pode decorrer de erro administrativo no planejamento ou execução da obra, afastando, contudo, qualquer conotação fraudulenta por parte do Estado.<sup>30</sup> Berthélemy amplia a análise ao admitir que a Administração pode, por operações jurídicas ou materiais, ocupar definitivamente uma propriedade sem seguir o devido processo expropriatório<sup>31</sup>.

Essa construção francesa exerceu forte influência na jurisprudência brasileira, em especial a modalidade jurisprudencial, que buscou compatibilizar a preservação da obra pública com a proteção ao direito de propriedade, admitindo indenização ao particular prejudicado. É essa concepção, sobretudo a segunda modalidade, oriunda do domínio ilegítimo da Administração, que exerceu influência direta sobre a formação jurisprudencial brasileira do instituto, conformando o debate que se pretende desenvolver nesta monografia.

Além disso, Vedel enfatiza a distinção entre desapropriação indireta e os danos meramente reflexos da execução de obras públicas. Para ele, a desapropriação indireta exige o efetivo desapossamento do particular, isto é, a perda da titularidade em razão da incorporação da propriedade ao patrimônio público. Já os danos causados pelas obras, sem privação da titularidade, configuram apenas limitações ou prejuízos indenizáveis, mas não desapropriação indireta<sup>32</sup>.

Além disso, os autores analisados convergem no entendimento de que a intervenção do Poder Judiciário é indispensável para a solução dos casos de desapropriação indireta. A atuação jurisdicional não se limita apenas à fixação da indenização devida ao particular expropriado, mas também ao reconhecimento da própria transferência da propriedade em favor da Administração. Dessa forma, a transferência só é efetivada quando o Poder Público efetua o pagamento da indenização ao proprietário, sendo um requisito essencial para que o domínio do bem seja transferido.

---

<sup>29</sup> VEDEL, George. *Droit Administratif*. Paris : Presse Universitaire de France, 1959. V. 2, p. 537. George Vedel conceitua a desapropriação indireta como “a incorporação da propriedade privada imobiliária ao domínio do Estado ou de uma pessoa jurídica de direito público sem que tenha ocorrido a desapropriação por utilidade pública” (tradução feita por Claudia de Rezende Machado de Araújo).

<sup>30</sup> WALINE, Marcel. *Précis de Droit Administratif*. Paris : Ed. Montchrestein, 1969. p. 77. Waline aborda que “é possível que o domínio de uma propriedade seja consumado pela Administração sem o processo regular de desapropriação, mas de boa-fé; ele resulta indiretamente de uma operação inadequadamente traçada, sem a intenção de anexar fraudulentamente uma propriedade privada” (tradução feita por Claudia de Rezende Machado de Araújo).

<sup>31</sup> BERTHÉLEMY, H. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. Paris : Librairie Arthur Rousseau, 1933. p. 698-699. Barthélemy aborda que a desapropriação indireta “pode ocorrer, através de operações jurídicas ou materiais, que a Administração ocupe, de maneira definitiva, uma propriedade privada sem ter podido ou sem ter recorrido ao processo de desapropriação” (tradução feita por Claudia de Rezende Machado de Araújo).

<sup>32</sup> ARAÚJO, op. cit., p. 271.

Porém, é importante traçar a crítica que essa atuação jurisdicional, embora necessária, jamais iguala a posição do proprietário esbulhado à daquele que passa pelo procedimento formal de desapropriação. Na desapropriação indireta, o particular tem suas garantias preservadas, recebendo uma indenização justa, prévia e em dinheiro, conforme art. 5º, XXIV, CF/88, além de ter a prerrogativa de não entregar o bem antes do pagamento. Em contraste, na desapropriação indireta, o proprietário é compelido a suportar o ônus do esbulho sem qualquer compensação e precisa arcar com o ônus de ingressar com uma ação judicial contra o Estado para ter seu direito reconhecido. Desse modo, a judicialização da desapropriação indireta não é uma solução que iguala a situação dos proprietários nos diferentes cenários, mas sim uma via para transferir a propriedade formalmente ao ente público e realizar a indenização ao particular pela apropriação arbitrária feita pelo ente estatal.

### **3.2. CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS E CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS**

Kiyoshi Harada aborda que a desapropriação indireta não constitui um verdadeiro instituto jurídico, mas é um mero instrumento processual para forçar o Poder Público a indenizar o ato ilícito, representado pelo desapossamento da propriedade particular, sem o devido processo legal, que é a desapropriação<sup>33</sup>.

Diversos autores enfatizam que a desapropriação indireta caracteriza-se como um esbulho possessório praticado pelo Poder Público. Edmir Neto de Araújo define-a como “uma desapropriação às avessas, sem observância do princípio constitucional do devido processo legal e, por sua ilicitude, costuma ser equiparado ao esbulho, ensejando ação possessória”<sup>34</sup>.

Hely Lopes Meirelles reforça essa compreensão ao sustentar que a desapropriação indireta configura verdadeiro esbulho da propriedade privada e, nessa medida, carece de fundamento legal. Para o autor, trata-se de uma situação meramente fática, que vem se disseminando na prática administrativa contemporânea, mas que não se reveste de amparo jurídico. Diante disso, assiste ao proprietário o direito de reagir, inclusive por meio dos interditos possessórios, a fim de resguardar sua posse e fazer cessar a indevida ingerência estatal<sup>35</sup>.

No mesmo sentido, o doutrinador Thiago Marrara aborda que a desapropriação indireta pode ser conceituada como “a transferência fática de certo bem ao patrimônio público

---

<sup>33</sup> HARADA, op. cit., p. 291.

<sup>34</sup> ARAÚJO, Edmir Neto de. Curso de direito administrativo, 5. ed. São Paulo: Saraiva 2010, p. 1100.

<sup>35</sup> MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, 26. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001, p. 562.

por conta do esbulho praticado pelo Poder Público contra o proprietário sem devido processo de desapropriação”<sup>36</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro acrescenta que, por se tratar de esbulho, a desapropriação indireta pode ser impedida por meio de ações possessórias, desde que ainda não tenha ocorrido a destinação pública do imóvel. Caso contrário, prevalece o caráter de irreversibilidade, pois, uma vez incorporado ao patrimônio público, o bem não pode ser objeto de reivindicação. Nas palavras da autora:

"Desapropriação indireta (...) costuma ser equiparada ao esbulho e, por isso mesmo, pode ser obstada por meio de ação possessória. No entanto, se o proprietário não impedir no momento oportuno, deixando que a administração lhe dê uma destinação pública, não mais poderá reivindicar o imóvel, pois os bens expropriados, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação".<sup>37</sup>

José dos Santos Carvalho Filho também critica duramente a prática, qualificando-a como um “fato administrativo” destituído de respaldo na Constituição ou na legislação infraconstitucional, destacando sua natureza de ocupação ilícita. Para o autor, trata-se de um “fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de um bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e indenização”.<sup>38</sup>

Portanto, observa-se que todos os autores até aqui mencionados, ao conceituarem a desapropriação indireta, enfatizam seu caráter de esbulho praticado pela Administração. Nesse sentido, parte significativa da doutrina a compreende essencialmente como uma modalidade de esbulho possessório.

No direito civil, Maria Helena Diniz conceitua o esbulho como “ato ilícito que implica a perda da posse por retirada injusta contra a vontade do possuidor, por ato de terceiro com *animus domini*”<sup>39</sup>. Esse conceito, aplicado ao campo da desapropriação indireta, revela com clareza a gravidade da conduta administrativa: o Estado, ao invés de seguir o devido processo legal expropriatório, atua de forma arbitrária, apropriando-se da propriedade privada sem o devido processo.

Sob uma perspectiva comparativa, quando o esbulho é praticado por um particular, o ordenamento jurídico oferece instrumentos eficazes de recomposição da posse por meio das ações possessórias, assegurando ao titular o restabelecimento imediato do bem do qual foi injustamente privado. Entretanto, quando o esbulho é praticado pelo Poder Público, a resposta

<sup>36</sup> MARRARA, op. cit., p. 122.

<sup>37</sup> DI PIETRO, Maria S. Z. Direito Administrativo, 24 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 186.

<sup>38</sup> CARVALHO FILHO, José dos S. Manual de Direito Administrativo. 23ª Ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010, pg. 943.

<sup>39</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas. Saraiva, 2021, p. 973.

jurídica é mais limitada. Como ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, se o proprietário não atua no momento oportuno, impedindo a ocupação antes da destinação pública do bem, perde-se a possibilidade de reivindicação. Isso ocorre porque, uma vez incorporado ao patrimônio público e destinado a um interesse público, há a incidência do caráter de irreversibilidade, em que não há possibilidade de restituição ao particular.

Em contraste com o entendimento segundo o qual o esbulho possessório é requisito essencial para a configuração da desapropriação indireta, André Luiz dos Santos Nakamura sustenta que não apenas a ocupação material de um imóvel, mas também qualquer ato estatal que implique o total esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade pode caracterizar hipótese de desapropriação indireta. Nesse sentido, a tese amplia o alcance do instituto, permitindo enquadrar como expropriatórias situações em que, embora não haja desapossamento físico, o proprietário é privado de toda utilidade econômica do bem.

Todavia, essa ampliação conceitual merece ressalvas. Considerar qualquer esvaziamento econômico como desapropriação indireta aproxima indevidamente institutos distintos e fragiliza a segurança jurídica. Diferentemente da “desapropriação à brasileira”, em que há apenas restrições ao uso da propriedade sem conduta ilegal do Estado, a desapropriação indireta exige esbulho possessório e apossamento, configurando efetiva ilegalidade pelo Poder Público.

O fundamento normativo da desapropriação indireta está no art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/1941<sup>40</sup>, que dispõe que os bens incorporados pela Fazenda Pública não podem ser objeto de reivindicação, ainda que nulo o processo expropriatório, consagrando a teoria do fato consumado. Diante da ausência de disciplina legal específica, coube à jurisprudência, em especial ao STJ, estabelecer os requisitos para sua configuração: (i) apossamento do bem pelo Estado sem o devido processo legal; (ii) afetação a uso público; e (iii) irreversibilidade da situação fática<sup>41</sup>.

Assim, uma vez presentes tais requisitos, o proprietário perde o direito de reivindicar a restituição do imóvel, restando-lhe apenas a pretensão indenizatória. Ainda que procedente, a ação não afeta a titularidade do Poder Público sobre o bem, limitando-se a impor-lhe o dever de reparar os prejuízos causados pelo ato ilícito administrativo.

---

<sup>40</sup> Cf. “Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos” (BRASIL, 1941).

<sup>41</sup> EREsp 922.786/SC, STJ - Primeira Seção, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgamento 09.09.2009, DJ 15.09.2009.

Há críticas contundentes a essa modalidade de aquisição da propriedade pelo Estado, pois ela afronta diretamente o princípio da moralidade administrativa. O artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, dispõe que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>42</sup>. Esse dispositivo impõe à Administração o dever de atuar não apenas em conformidade com a lei, mas também de forma ética, proba e transparente. A desapropriação indireta, ao se consolidar como prática reiterada de apropriação de determinado bem sem observância do devido processo legal, vulnera esse princípio, pois acaba por legitimar o esbulho estatal e admitir que o Poder Público se beneficie de sua própria conduta ilícita.

As posições mais conservadoras em relação ao direito de propriedade, a exemplo da lição de Hely Lopes Meirelles, destacam que esse fenômeno, por não encontrar respaldo legal, configura verdadeira invasão, de modo que ‘não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio na lei’.<sup>43</sup> Essa corrente entende que admitir a desapropriação indireta sem prévia observância do devido processo legal mina as garantias constitucionais da propriedade e fragiliza a segurança jurídica.

Em contraposição a essa visão mais tradicional da propriedade, há a compreensão de que a desapropriação indireta é um mecanismo pragmático de efetivação do interesse público. Sua admissão pela jurisprudência visa garantir a posterior compensação ao proprietário, convalidando a desapropriação do bem pelo Estado, uma vez que o sacrifício da propriedade está inequivocamente condicionado ao atendimento de uma destinação e afetação do bem a uma finalidade pública. Desse modo, a solução jurisdicional busca conciliar o fato consumado, ou seja, o interesse público atendido, com a justa indenização ao proprietário.

### **3.3. DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA**

Marçal Justen Filho (2006, p. 453) é categórico ao afirmar que a desapropriação indireta é inconstitucional. Para ele, admitir que o simples apossamento fático de um bem resulte em sua incorporação ao domínio público, com base no art. 35 do Decreto-Lei nº

---

<sup>42</sup> Cf. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988);

<sup>43</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 650.

3.365/1941, contraria frontalmente a Constituição de 1988, que exige prévia e justa indenização, excetuadas as hipóteses de desapropriação sancionatórias e confiscatórias.<sup>44</sup>

Segundo esse entendimento, não há fundamento jurídico legítimo para que o Estado adquira propriedade por ato de força, impondo ao particular o dever de buscar judicialmente reparação. Tal prática inverte a lógica constitucional: em vez de proteger o proprietário contra abusos, transfere a ele o ônus de corrigir a ilegalidade estatal.

Portanto, ao se abordar o fenômeno da desapropriação indireta, percebe-se que a jurisprudência acabou por lhe conferir uma exegese demasiadamente ampla, olvidando-se de que, por sua natureza, trata-se de um instrumento de caráter excepcional e que, como tal, deveria ser interpretado restritivamente. A principal crítica que se levanta é que o particular perde garantias próprias da desapropriação direta, como o direito ao levantamento antecipado da indenização, e passa a suportar os custos e a morosidade do processo judicial. Trata-se, em essência, de legitimar o ilícito administrativo, incompatível com os princípios da legalidade, da moralidade e do devido processo legal.

Em síntese, embora a evolução do regime jurídico da propriedade tenha consolidado sua submissão à função social, não se pode admitir que a chamada desapropriação indireta seja legitimada como prática administrativa. A desapropriação, prevista constitucionalmente, é instrumento legítimo para a realização de interesses públicos primários, mas seu exercício exige respeito ao devido processo legal e à justa indenização. Sob o pretexto da função social e da primazia do interesse público, não se deve encobrir condutas estatais que configuram verdadeiro esbulho possessório, pois o interesse coletivo não pode servir de justificativa para a supressão arbitrária de garantias fundamentais. Reafirma-se, assim, a necessidade de uma postura crítica e restritiva frente à desapropriação indireta, a fim de assegurar a centralidade do procedimento de desapropriação direta, preservar a segurança jurídica e garantir que o uso do instrumento da desapropriação indireta permaneça excepcional.

---

<sup>44</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

#### 4. Esvaziamento Econômico da Propriedade

A análise do esvaziamento econômico da propriedade suscita importantes questões: esse fenômeno se insere no mesmo campo conceitual da desapropriação indireta ou constitui categoria autônoma? Até que ponto a redução significativa do valor econômico de um bem, causada por limitações administrativas, configura violação do direito de propriedade? E quais são as implicações práticas e jurídicas dessa distinção para a tutela do patrimônio e o interesse público? O debate a seguir busca responder a essas questões, avaliando se há fundamentos teóricos e práticos para diferenciar o esvaziamento econômico da desapropriação indireta.

##### 4.1. O CONCEITO DE Esvaziamento Econômico da Propriedade

O esvaziamento econômico da propriedade pode ser compreendido, conforme observa Marçal Justen Filho, como a situação em que as limitações impostas ao direito de propriedade alcançam tal intensidade que eliminam o seu conteúdo econômico essencial. Para o autor, a restrição legítima à propriedade deve respeitar o núcleo mínimo de utilidade do bem, caso contrário, desnatura-se o próprio direito de propriedade. Nesses casos, quando a intervenção estatal retira do titular a possibilidade de extrair qualquer valor econômico de sua propriedade, há situação análoga à desapropriação, ensejando a recomposição patrimonial por meio de indenização.<sup>45</sup>

Para verificar a ocorrência do esvaziamento econômico de um bem, é necessário analisar suas dimensões econômica e prática: a estática e a dinâmica. Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a dimensão estática refere-se ao valor intrínseco do bem, independentemente de fatores externos, enquanto a dimensão dinâmica relaciona-se ao contexto socioeconômico e à utilidade prática que o bem desempenha. A propriedade pode ser afetada em ambas as dimensões, dependendo da intensidade das restrições impostas pelo Estado<sup>46</sup>.

Nesse contexto, destacam-se as limitações administrativas, caracterizadas pela generalidade e aplicabilidade abstrata a destinatários indeterminados, com finalidades como proteção ambiental, defesa do patrimônio público, ordenação urbana ou aproveitamento racional do solo. Quando essas restrições beneficiam a coletividade sem comprometer o uso da propriedade, não se justifica indenização, pois buscam apenas adequar a propriedade à sua função social, respeitados os limites legais.

---

<sup>45</sup> JUSTEN FILHO, Marçal Curso de Direito Administrativo, 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 379.

<sup>46</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Limitações Urbanísticas e Esvaziamento Econômico. Revista de Direito da PGMRJ - Ano 11 - Nº 2 - 2001, p. 307.

Parte da doutrina sustenta que tais limitações jamais ensejam indenização, argumentando que os proprietários, embora onerados, também usufruem dos benefícios coletivos decorrentes da medida<sup>47</sup>. Contudo, na prática, os efeitos podem ser desproporcionais, onerando intensamente determinados proprietários. Nesses casos, ainda que formalmente legítimas, as limitações podem inviabilizar o exercício regular do direito de propriedade, reduzindo excessivamente ou eliminando sua utilidade econômica. Configura-se, então, um esvaziamento substancial: o bem permanece formalmente no patrimônio do particular, mas perde na prática as faculdades de uso, fruição e disposição, conceito que Juliano Heinen denomina “transpasse material”<sup>48</sup>.

#### **4.2. O FUNDAMENTO INDENIZATÓRIO NO ESVAZIAMENTO ECONÔMICO**

Marçal Justen Filho observa que a indenização pelo esvaziamento econômico da propriedade não decorre da prática de um ato ilícito estatal, mas do reconhecimento de que a supressão do conteúdo econômico do bem ou a imposição de uma carga diferenciada sobre determinado sujeito exige a devida recomposição patrimonial<sup>49</sup>.

Um dos principais fundamentos dessa indenização está no princípio do enriquecimento sem causa, que, nesse contexto, se traduz no empobrecimento sem causa do proprietário. Esse princípio orienta a necessidade de reparar o particular quando ele suporta isoladamente uma perda patrimonial em decorrência de restrições administrativas que atingem seu imóvel.

A lógica subjacente a essa argumentação é que a atuação estatal, ao impor tais limitações, não gera acréscimo patrimonial direto ao ente público, como ocorreria numa aquisição ou transferência de bens, mas produz uma vantagem coletiva difusa, destinada a toda a sociedade, custeada de forma desproporcional por um indivíduo em particular. Assim, ainda que a medida seja formalmente lícita, o sacrifício imposto configura verdadeira hipótese de empobrecimento sem causa, exigindo indenização a ser suportada pela coletividade beneficiada, representada pelo Estado, que deve recompor o patrimônio do particular lesado.

#### **4.3. O DEBATE DOUTRINÁRIO ACERCA DO ESVAZIAMENTO DA PROPRIEDADE**

Juliano Heinen afirma que não há equivalência entre a desapropriação indireta e a “desapropriação à brasileira”, conceituando esta última da seguinte forma:

---

<sup>47</sup> MARRARA, Op. cit., p. 90.

<sup>48</sup> HEINEN, op. cit., p. 175.

<sup>49</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., p. 379.

“Então, essa nova modalidade de desapropriação, ora mencionada, é uma forma de subtrair o direito de propriedade ou de minimizar suas faculdades de forma expressiva, sem que exista uma transferência formal do domínio, mas sim uma espécie de “transpasse material”, porque a coletividade passa a usufruir quase que exclusivamente das faculdades da propriedade restrita. Seria como se “materialmente” a propriedade fosse transferida à coletividade, ainda que isso seja uma ficção, tendo em vista que sua utilidade e finalidade precípua já não estão sob domínio do particular, “formalmente” proprietário”<sup>50</sup>.

A desapropriação indireta, também chamada de “desapropriação às avessas” por Juliano Heinen, contrasta com a “desapropriação à brasileira”, que ocorre quando atos lícitos da Administração Pública, como por exemplo, limitações administrativas ou normas ambientais e urbanísticas que restringem o uso da propriedade de forma tão intensa que, embora o título dominial se mantenha formalmente ao particular, a propriedade perde seu conteúdo econômico.

Contudo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro adota visão divergente, defendendo que o esvaziamento econômico decorrente de restrições administrativas se enquadra na desapropriação indireta. Nesse sentido, a doutrinadora preceitua:

“Às vezes, a Administração não se apossa diretamente do bem, mas lhe impõe limitações ou servidões que impedem totalmente o proprietário de exercer sobre o imóvel os poderes inerentes ao domínio; neste caso, também se caracterizará a desapropriação indireta, já que as limitações e servidões somente podem, licitamente, afetar em parte o direito de propriedade”<sup>51</sup>.

Apesar das semelhanças, o esvaziamento econômico distingue-se da desapropriação indireta: enquanto esta envolve conduta ilícita e esbulho, o esvaziamento resulta de atos lícitos que inviabilizam a utilidade econômica do bem. A distinção é essencial para a dogmática do direito de propriedade: na desapropriação indireta, a indenização decorre da ilicitude; no esvaziamento econômico, fundamenta-se no princípio do empobrecimento sem causa, em razão da perda desproporcional suportada pelo particular em benefício da coletividade.

Do ponto de vista prático, reconhecer o esvaziamento econômico como categoria autônoma amplia a tutela do direito de propriedade, permitindo compensação mesmo diante de medidas formais e legítimas que inviabilizam a função econômica do bem. Assim, a proteção constitucional à propriedade não se limita à garantia formal do título dominial, mas abrange a preservação mínima das faculdades de uso, fruição e disposição.

---

<sup>50</sup> HEINEN. op. cit., p. 175.

<sup>51</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 193.

Apesar das divergências doutrinárias, a distinção conceitual é essencial: na desapropriação indireta, a indenização decorre da ilicitude estatal; no esvaziamento econômico, fundamenta-se no empobrecimento sem causa do administrado. O reconhecimento do esvaziamento como categoria autônoma amplia a tutela do direito de propriedade, garantindo indenização mesmo diante de restrições que, embora lícitas, inviabilizam a função econômica do bem. Além disso, a diferenciação produz reflexos práticos relevantes: enquanto a indenização por esvaziamento deve ser pleiteada por meio de ação de natureza pessoal, sujeita ao prazo prescricional de cinco anos (art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41) conforme a jurisprudência do STJ<sup>52</sup>, mas o prazo prescricional para a ação de desapropriação indireta segue, em regra, o prazo de dez anos, podendo chegar a quinze anos quando não houver a comprovação de obras ou serviços públicos no local, nos termos do art. 1.238, parágrafo único, do Código Civil.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> AgRg no REsp 1317806/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06/11/2012, DJe 14/11/2012.

<sup>53</sup> REsp 1757352/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 12/02/2020, DJe 07/05/2020.

## 5. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA INTERPRETAÇÃO CONCEDIDA AO ESVAZIAMENTO DA PROPRIEDADE E DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

Os parâmetros desta pesquisa concentram-se nas decisões colegiadas dos Tribunais Superiores acerca da desapropriação ambiental. Para tanto, foram realizadas buscas no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, utilizando-se os termos “desapropriação indireta” e “esvaziamento econômico”. Optou-se pela seleção exclusiva de acórdãos, em detrimento de decisões monocráticas, privilegiando-se os julgados que enfrentam diretamente as restrições ao direito de propriedade, a configuração da desapropriação indireta ou a hipótese de esvaziamento econômico. Foram excluídas, por sua vez, decisões centradas em matérias acessórias, como prescrição ou cobrança de IPTU, por não dialogarem com o núcleo temático da investigação.

A delimitação temporal restringe-se às decisões proferidas após a promulgação da Constituição da República de 1988, marco normativo que consolidou as balizas fundamentais relativas à desapropriação e à tutela das unidades de conservação. Ao final, foram selecionados 32 acórdãos, os quais constituem o corpus empírico desta análise.

**Quadro 1:** Julgados do STJ sobre desapropriação indireta e esvaziamento econômico da propriedade

	<b>Recurso</b>	<b>Enquadramento</b>	<b>Área</b>
1	REsp 2172289 / MA	Desapropriação Indireta	Reserva Extrativista Mata Grande
2	REsp 2006687 / SE	Desapropriação Indireta	Parque Nacional Serra de Itabaiana
3	AgInt no AREsp 2545252 / SP	Desapropriação Indireta	Parque Estadual Restinga De Bertioga
4	AgInt no REsp 2018290 / SP	Desapropriação Indireta	Parque Estadual Restinga De Bertioga
5	REsp 1340335 / CE	Desapropriação indireta	Parque Nacional de Jericoacoara
6	AgInt no AREsp 1041533 / SP	Limitação administrativa	Área de Preservação Permanente
7	REsp 1761059 / SP	Limitação administrativa	Desapropriação indireta pelo tombamento de um trecho da mancha residual de floresta tropical pelo CONDEPHAAT

	<b>Recurso</b>	<b>Enquadramento</b>	<b>Área</b>
8	AgInt no REsp 1868409 / SP	Servidão administrativa (desapropriação indireta não acolhida)	Colocação de dutos enterrados para movimentação e transporte de gás natural, petróleo e derivados
9	AgRg no REsp 1389132 / SC	Limitação administrativa	Área de Proteção Especial (APE) do manancial do Lajeado São José
10	EDcl no REsp 1454919 / MG	Limitação administrativa	Construção do lago artificial da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte/MG em APP (Área de Proteção Permanente)
11	AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO	Desapropriação indireta	Parque Nacional das Emas
12	AgRg nos EDcl no AREsp 457837 / MG	Limitação administrativa	Lago artificial da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte/MG em APP (Áreas de Preservação Permanente)
13	REsp 1352248 / PR	Desapropriação indireta	Parque Nacional da Ilha Grande
14	AgRg nos EDcl no AREsp 382944 / MG	Limitação administrativa	Lago artificial da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte/MG em APP (Áreas de Preservação Permanente)
15	AgRg nos EDcl no REsp 1296626 / MG	Desapropriação Indireta	Parque Grande Sertão Veredas
16	AgRg no REsp 1361025 / MG	Desapropriação Indireta	Lago artificial da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte/MG em APP (Áreas de Preservação Permanente)
17	AgRg no AREsp 155302 / RJ	Limitação administrativa	APP (Áreas de Preservação Permanente)
18	AgRg no REsp 1317806 / MG	Limitação Administrativa	Lago artificial da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte/MG em APP (Áreas de Preservação Permanente)
19	AgRg nos EREsp 1192971 / SP	Limitação administrativa	-
20	AgRg no Ag 1348854 / SP	Limitação administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar

	<b>Recurso</b>	<b>Enquadramento</b>	<b>Área</b>
21	AgRg no REsp 1235798 / RS	Limitação administrativa	Parque Nacional da Serra Geral
22	AgRg no REsp 1192971 / SP	Limitação administrativa	-
23	AgRg no REsp 909976 / SP	Limitação administrativa	-
24	REsp 1015497/ SC	Limitação administrativa	Áreas da Mata Atlântica
25	EResp 901319 / SC	Limitação administrativa	Áreas da Mata Atlântica
26	REsp 439192 / SP	Limitação administrativa	(APA) Área de Proteção Ambiental
27	REsp 659220 / SP	Desapropriação indireta	Estação Ecológica de Juréia
28	REsp 750050 / SC	Limitação administrativa	-
29	REsp 442774 / SP	Limitação administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar
30	REsp 94297 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual da Serra do Mar
31	REsp 307535 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual da Serra do Mar
32	AgRg no Ag 280321 / SP	Limitação administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar

O levantamento evidencia precedentes oriundos de contextos diversos, como parques nacionais e estaduais, áreas de preservação permanente, reservas extrativistas, tombamentos e servidões administrativas. Em todos esses cenários, identifica-se a tensão estrutural entre a função social da propriedade, orientada à satisfação do interesse público, e a garantia constitucional do direito de propriedade, especialmente no que concerne à distinção entre desapropriação indireta e esvaziamento econômico.

A análise que se segue busca evidenciar os critérios empregados pelo Superior Tribunal de Justiça para diferenciar a chamada “desapropriação à brasileira”, decorrente do esvaziamento substancial do conteúdo econômico do bem, da configuração técnica da desapropriação indireta propriamente dita.

### **5.1. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

A criação de unidades de conservação no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei n.º 9.985/2000, constitui instrumento central de tutela ambiental e de concretização da função socioambiental da propriedade. Trata-se de

mecanismo normativo que densifica o art. 225 da Constituição de 1988, ao estruturar categorias de proteção com distintos regimes jurídicos.

É inegável que tais medidas impõem restrições significativas ao exercício do direito de propriedade. Todavia, nem toda limitação administrativa gera dever de indenizar. A indenização somente será devida quando houver esvaziamento total do conteúdo econômico do bem, ultrapassando os limites do sacrifício que legitimamente pode ser imposto ao particular em prol da coletividade. Nesse ponto, delinea-se a chamada “desapropriação à brasileira”, expressão utilizada para designar situações de esvaziamento substancial do valor econômico da propriedade sem a observância do devido processo expropriatório, hipótese que não se confunde tecnicamente com a desapropriação indireta.

No julgamento do REsp 2.172.289/MA<sup>54</sup>, relativo à criação da Reserva Extrativista Mata Grande, o Superior Tribunal de Justiça examinou em que medida a instituição da unidade de conservação poderia configurar desapropriação indireta. O recurso especial foi interposto após o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconhecer a disponibilidade dos direitos de propriedade de particulares em área destinada à reserva extrativista, sob o fundamento de que teria ocorrido a caducidade do decreto expropriatório. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade recorreu da decisão, sustentando que o regime jurídico das unidades de conservação de domínio público não se submete automaticamente às regras gerais de caducidade aplicáveis aos decretos de desapropriação. Nesse sentido, dispõe a ementa do recurso especial:

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

1. Recurso especial interposto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que manteve a disponibilidade dos direitos de propriedade de particulares em área destinada a reserva extrativista, pela caducidade do decreto expropriatório.

**2. A questão em discussão consiste em definir a possibilidade de caducarem os efeitos expropriatórios do decreto criador de unidade de conservação de domínio público, no caso, reserva extrativista.**

<sup>54</sup> REsp n. 2.172.289/MA, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 13/5/2025, DJEN de 29/5/2025.

3. A caducidade dos decretos de interesse social e utilidade pública é inaplicável aos atos vinculados às unidades de conservação de domínio público, como é o caso da reserva extrativista, ante a incompatibilidade entre as normas administrativas gerais da desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/1941 e Lei n. 4.132/1962) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei n. 9.985/2000).

4. Tanto as restrições ambientais quanto o interesse expropriatório do Estado sobre os imóveis afetados pelas unidades de conservação de domínio público decorrem da própria lei que regula essas unidades. A lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000) é taxativa ao impor o domínio público, com conseqüente afetação ao erário, dos imóveis alcançados por unidades de conservação desse gênero: estação ecológica (art. 9º, § 1º), reserva biológica (art. 10, § 1º), parque nacional (art. 11, § 1º), floresta nacional (art. 17, § 1º), reserva extrativista (art. 18, § 1º), reserva da fauna (art. 19, § 1º), e reserva de desenvolvimento sustentável (art. 20, § 2º).

5. A especialidade e superveniência da Lei 9.985/2000 afasta as normas gerais de desapropriação por interesse social e utilidade pública no que são com ela incompatíveis, prevalecendo a autonomia do ramo do Direito Ambiental sobre as normas gerais do Direito Administrativo em sentido estrito.

6. O interesse estatal na desapropriação dos imóveis privados afetados por unidades de conservação de domínio público decorre diretamente da criação dessas unidades, e perdura enquanto elas existirem. O interesse expropriatório de caráter ambiental não se confunde integralmente com o interesse social ou a utilidade pública, sendo regido pelas suas normas específicas, quando incompatíveis com as leis que regem as desapropriações administrativas em geral.

**7. A criação de unidade de conservação não é revertida pelo decurso do prazo para ajuizamento das ações de desapropriação dos imóveis particulares afetados. Somente lei, em sentido estrito, pode desafetar ou reduzir a área de unidade de conservação.**

8. A desapropriação dos bens privados afetados é consequência, não premissa, da criação da unidade de conservação de domínio público.

**9. Portanto: i) no âmbito das unidades de conservação de domínio público, o próprio ato de criação da unidade corresponde à fase declaratória da etapa administrativa da ação de desapropriação, que afirma o interesse estatal nas áreas privadas afetadas; ii) esse interesse é de caráter ambiental, distinto das declarações de utilidade pública ou de interesse social; iii) o interesse público ambiental na área objeto de unidade de conservação de domínio público dura enquanto a própria unidade de conservação não for extinta, por lei em sentido estrito, não estando sujeito à caducidade pela simples passagem de tempo.**

10. O desatendimento do prazo para efetivação do procedimento administrativo expropriatório enseja eventual ação indenizatória do particular por desapropriação indireta ou limitação administrativa, observados os respectivos prazos prescricionais, mas jamais a reversão automática das restrições ambientais ou do domínio público resultantes diretamente, por força de lei, da criação da unidade de conservação. Os casos concretos deverão levar em conta, na indenização, a incidência ou não de juros compensatórios (ante a possível ausência de imissão estatal na posse), o passivo ambiental a ser descontado do preço pago ao expropriado, o termo inicial da prescrição e outros relevantes à solução da causa.

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

(REsp n. 2.172.289/MA, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 13/5/2025, DJEN de 29/5/2025.) **(grifo nosso).**

O debate central reside nos efeitos do decurso do prazo do decreto expropriatório sobre imóveis inseridos em unidades de conservação. No caso da Reserva Extrativista Mata

Grande, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade sustentou que a eventual caducidade do decreto não poderia implicar redução ou extinção da área protegida, uma vez que o art. 22, § 7º, da Lei do SNUC dispõe que a desafetação ou alteração dos limites de unidade de conservação somente pode ocorrer por lei específica, afastando a possibilidade de supressão por mero decurso de prazo.

O art. 18 da Lei n.º 9.985/2000 estabelece que as áreas particulares incluídas em determinadas categorias de unidades de conservação devem ser desapropriadas. Nessa perspectiva, o proprietário não pode exigir a reversão das restrições ambientais com fundamento na caducidade do decreto expropriatório. A via adequada consiste na propositura de ação indenizatória, seja por desapropriação indireta, seja por limitação administrativa, com o objetivo de compensar a perda econômica ou a restrição substancial ao domínio, sem comprometer a existência ou o regime jurídico da unidade de conservação.

No item 10 da ementa, o Ministro Relator Afrânio Vilela destaca a desapropriação indireta como via adequada, distinguindo-a da limitação administrativa. Segundo o voto, a propriedade privada inserida na Reserva Extrativista Mata Grande não foi formalmente desapropriada, o que permite extrair do julgado relevantes elementos para a compreensão da diferença entre desapropriação indireta e esvaziamento econômico da propriedade:

"Nessa situação, o ordenamento administrativo brasileiro prevê solução jurídica viável, ainda que não ideal ou adequada, qual seja, **a ação indenizatória, conforme o caso, por desapropriação indireta ou limitação administrativa.**" [...]

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

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

"Se a desapropriação é consequência, não premissa, da criação da unidade de conservação, o eventual descumprimento da fase executiva da desapropriação, com a correspondente indenização e transferência legítima e formal do imóvel privado ao domínio público, resulta não na reversão do fato jurídico de criação da unidade de conservação, nem da imissão do Estado na posse do bem, mas no cabimento da respectiva ação indenizatória, por caracterização do ilícito administrativo conhecido como desapropriação indireta." **(grifo nosso).**

O conceito de desapropriação indireta apresentado pelo Ministro Relator Afrânio Vilela enfatiza sua natureza indenizatória como resposta ao esbulho possessório ou ao apossamento do bem pelo Estado sem a observância das formalidades legais. Trata-se, portanto, de mecanismo de recomposição patrimonial diante de uma atuação estatal ilícita, marcada pela incorporação fática do bem particular ao patrimônio público sem o devido processo expropriatório.

Essa compreensão encontra respaldo em parcela significativa da doutrina administrativista, como nos ensinamentos de Kiyoshi Harada, José dos Santos Carvalho Filho e Thiago Marrara. Para esses autores, a desapropriação indireta pressupõe conduta ilícita do Estado, caracterizada pelo efetivo esbulho da propriedade, com incorporação do bem ao domínio público à margem do procedimento formal previsto em lei. Nessa linha, sustenta-se que a criação de unidade de conservação de domínio público pode, em determinadas circunstâncias, produzir efeitos concretos tão intensos sobre o imóvel que, na prática, implicam sua publicização material, ainda que ausente o decreto expropriatório regularmente executado.

Adicionalmente, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, em seu voto, reconhece a desapropriação indireta como via adequada de indenização no caso da Reserva Extrativista Mata Grande, afastando a incidência da categoria da limitação administrativa:

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

“No que concerne à apontada violação do art. 10, parágrafo único, do Decreto n. 3.365/1941, sem razão a recorrente, porquanto o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte Superior, segundo o qual, como regra, a criação de Reserva Extrativista e Parque Nacional (arts. 8º, 11 e 18, da Lei n. 9.985/2000), importa desapropriação indireta, considerando a transferência da propriedade do imóvel para o expropriante. Assim, tratando-se a hipótese dos autos de criação de reserva extrativista, de forma a não caracterizar limitação administrativa, dado o grande impacto no direito de propriedade do recorrido, o ajuizamento da ação não se submete ao prazo prescricional quinquenal, mas, sim, ao prazo decenário, por se tratar, na verdade, de desapropriação indireta. (AgInt no AREsp n. 2.197.370/PA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 15/5/2023, DJe de 17/5/2023.)”

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

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

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

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

Ao assim decidir, reforça-se a compreensão de que, diante da perda substancial do domínio e da inviabilidade de fruição econômica do bem, não se está perante mera restrição geral e abstrata, mas diante de situação que exige recomposição patrimonial integral, própria do regime expropriatório. Tal entendimento aproxima-se da distinção formulada por Juliano Heinen entre desapropriação indireta e a denominada "desapropriação à brasileira". Esta última corresponde às hipóteses em que normas ambientais ou urbanísticas esvaziam o conteúdo econômico da propriedade sem que haja incorporação do bem ao patrimônio público, restando ao titular apenas a nua titularidade formal, destituída de utilidade prática. Já a desapropriação indireta pressupõe esbulho ou apropriação material do imóvel pelo Estado.

No caso da Reserva Extrativista Mata Grande, a imposição legal de domínio público afasta a caracterização de mera limitação administrativa ou de simples esvaziamento normativo, configurando hipótese de desapropriação indireta, uma vez que a própria estrutura jurídica da unidade pressupõe a incorporação das áreas privadas ao patrimônio público.

Embora a Lei do SNUC admita o uso de bens situados em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a propriedade privada pode sofrer restrições relevantes, limitando-se às atividades compatíveis com a preservação ambiental, como extrativismo, turismo ecológico e pesquisa científica. Não obstante, a própria legislação prevê expressamente, em determinadas categorias, a necessidade de desapropriação das áreas particulares incluídas, como ocorre nas florestas nacionais e nas reservas extrativistas, conforme os arts. 17 e 18, § 1º, da Lei n.º 9.985/2000. De modo semelhante, nas Unidades de Proteção Integral, como os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, o art. 11, § 1º, estabelece a desapropriação dos imóveis privados abrangidos por seus limites. Assim, apesar das distinções entre as categorias de unidades de conservação, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação delimita, em hipóteses específicas, a exigência de desapropriação, afastando a leitura de que se estaria diante de simples limitação administrativa.

Para melhor compreensão da matéria, mostra-se pertinente examinar precedentes do Superior Tribunal de Justiça que enfrentaram diretamente a questão, dentre os quais se destacam: REsp 2.006.687/SE, relativo ao Parque Nacional Serra de Itabaiana; AgInt no AREsp 2.545.252/SP, envolvendo o Parque Estadual Restinga de Bertiooga; REsp 1.340.335/CE, concernente ao Parque Nacional de Jericoacoara; REsp 1.352.248/PR, referente ao Parque Nacional da Ilha Grande; e os REsps 94.297/SP e 307.535/SP, relacionados ao Parque Estadual da Serra do Mar.

No REsp 2.006.687/SE<sup>55</sup> que versou sobre os efeitos da criação do Parque Nacional Serra de Itabaiana sobre propriedades particulares, a controvérsia concentrou-se na definição das consequências jurídicas da instituição da unidade de conservação para os titulares de domínio privado. Dispõe a ementa do acórdão em comento:

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

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

2. A questão em discussão consiste em definir a possibilidade de caducarem os efeitos expropriatórios do decreto criador de unidade de conservação de domínio público, no caso, parque nacional.

**3. A caducidade dos decretos de interesse social e utilidade pública é inaplicável aos atos vinculados às unidades de conservação de domínio público, como é o caso do parque nacional, ante a incompatibilidade entre as normas administrativas gerais da desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/1941 e Lei n. 4.132/1962) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei n. 9.985/2000).**

4. Tanto as restrições ambientais quanto o interesse expropriatório do Estado sobre os imóveis afetados pelas unidades de conservação de domínio público decorrem da própria lei que regula essas unidades [...]. 5. A especialidade e superveniência da Lei n. 9.985/2000 afasta as normas gerais de desapropriação por interesse social e utilidade pública no que são com ela incompatíveis, prevalecendo a autonomia do ramo do Direito Ambiental sobre as normas gerais do Direito Administrativo em sentido estrito.

**6. O interesse estatal na desapropriação dos imóveis privados afetados por unidades de conservação de domínio público decorre diretamente da criação dessas unidades, e perdura enquanto elas existirem. O interesse expropriatório de caráter ambiental não se confunde integralmente com o interesse social ou a utilidade pública, sendo regido pelas suas normas específicas, quando**

<sup>55</sup> REsp n. 2.006.687/SE, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 13/5/2025, DJEN de 28/5/2025.

**incompatíveis com as leis que regem as desapropriações administrativas em geral** [...] 10. O desatendimento do prazo para efetivação do procedimento administrativo expropriatório enseja eventual ação indenizatória do particular por desapropriação indireta ou limitação administrativa, observados os respectivos prazos prescricionais, mas jamais a reversão automática das restrições ambientais ou do domínio público resultantes diretamente, por força de lei, da criação da unidade de conservação. Os casos concretos deverão levar em conta, na indenização, a incidência ou não de juros compensatórios (ante a possível ausência de imissão estatal na posse), o passivo ambiental a ser descontado do preço pago ao expropriado, o termo inicial da prescrição e outros relevantes à solução da causa.

11. Declarado o interesse ambiental do Estado na área, pelo ato de criação da unidade de conservação, não é o decurso de tempo da omissão estatal no cumprimento de seus deveres associados a esse ato que lhe retira suas características especiais de tutela do meio ambiente ou mitiga sua existência. 12. Recursos especiais providos, para manter a validade também dos efeitos expropriatórios do decreto de criação do parque nacional, espécie de unidade de conservação de domínio público.

(REsp n. 2.006.687/SE, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 13/5/2025, DJEN de 28/5/2025) (**grifo nosso**).

O Superior Tribunal de Justiça destacou que tanto as restrições ambientais quanto o interesse expropriatório decorrem diretamente da própria lei, que impõe o domínio público em diversas categorias de unidades de conservação, como Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais e Reservas Extrativistas, determinando expressamente a desapropriação das áreas particulares nelas inseridas.

A postura adotada pelo Tribunal de origem, ao reconhecer a caducidade do decreto expropriatório e, simultaneamente, manter as restrições ambientais incidentes sobre o imóvel, produziu um cenário de esvaziamento econômico da propriedade, aproximando-se daquilo que Juliano Heinen denomina “desapropriação à brasileira”. Nessa hipótese, o proprietário conservaria formalmente o título dominial, mas desprovido de utilidade econômica relevante e sem perspectiva concreta de compensação.

Tal consequência seria ainda mais gravosa caso não se reconhecesse a configuração da desapropriação indireta, cuja caracterização, conforme entendimento consolidado no REsp 442.774/SP<sup>56</sup>, exige esbulho possessório ou apossamento estatal com irreversibilidade fática. Ao afastar essa qualificação, restaria ao particular suportar restrições equivalentes à perda do bem, porém sem a correspondente indenização.

A Ministra Maria Thereza de Assis Moura, em voto-vogal, mostrou-se ainda mais enfática ao rejeitar a classificação da situação como mera limitação administrativa:

<sup>56</sup> [...] 4. Para que se tenha por caracterizada situação que imponha ao particular a substituição da prestação específica (restituir a coisa vindicada) por prestação alternativa (indenizá-la em dinheiro), com a conseqüente transferência compulsória do domínio ao Estado, é preciso que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes circunstâncias: (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. (STJ. REsp n. 442.774/SP, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 2/6/2005, DJ de 20/6/2005, p. 123);

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

A Ministra Maria Thereza de Assis Moura enfatizou que o grau de esvaziamento econômico decorrente da criação de unidade de conservação de domínio público é tão expressivo que ultrapassa os limites de uma simples restrição administrativa de uso. Para a magistrada, a intensidade da limitação imposta ao proprietário, aliada à imposição legal de domínio público, conduz à caracterização de verdadeira desapropriação indireta, ainda que não tenha havido imissão material do Estado na posse do imóvel.

Desse modo, a tese central firmada no acórdão é a de que a criação de unidade de conservação de domínio público, por força da Lei n.º 9.985/2000, acarreta a desapropriação indireta dos imóveis particulares nela inseridos. O Ministro Relator Afrânio Vilela fundamenta essa conclusão na natureza especial e superveniente da Lei do SNUC, bem como na circunstância de que o próprio regime jurídico da unidade impõe a incorporação das áreas privadas ao domínio público, tornando incompatível a permanência do particular como titular pleno do bem. Segue o trecho do voto do relator:

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

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

Art. 9º. [...] § 1º A Estação Ecológica é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **serão desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 10. [...] § 1º A Reserva Biológica é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **serão desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 11. [...] § 1º O Parque Nacional é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **serão desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 17. [...] § 1º A Floresta Nacional é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser desapropriadas** de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 18. [...] § 1º A Reserva Extrativista é de **domínio público**, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 19. [...] § 1º A Reserva de Fauna é de posse e **domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser desapropriadas** de acordo com o que dispõe a lei.

Art. 20. [...] § 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de **domínio público**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser, quando necessário, desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

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

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

O relator Afrânio Vilela ressaltou que o interesse expropriatório de natureza ambiental decorre diretamente da Lei do SNUC, tornando dispensável a declaração autônoma de utilidade pública ou de interesse social. A própria legislação estabelece, de forma expressa, a necessidade de desapropriação nas unidades de proteção integral e em determinadas categorias de uso sustentável, assegurando a correspondente compensação aos proprietários e, simultaneamente, viabilizando a efetiva implementação das unidades de conservação.

Nessa perspectiva, a criação de unidade de conservação de domínio público não se limita a impor restrições ao exercício do direito de propriedade, mas implica verdadeira transferência jurídica do bem ao patrimônio público, ainda que não consumada formalmente pelo procedimento expropriatório clássico. Tal circunstância caracteriza a desapropriação indireta, nos termos delineados no voto mencionado.

De forma convergente com o entendimento expresso no REsp 2006687/SE, o AgInt no AREsp 2.545.252/SP<sup>57</sup> confirma que a criação de unidades de conservação, como o Parque Estadual Restinga de Bertiooga, transcende a mera imposição de limitações administrativas sobre imóveis particulares:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL RESTINGA DE BERTIOGA. NÃO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO CORRESPONDENTE A IMÓVEL INSERIDO NA ÁREA DO PARQUE. VERIFICADA A OCORRÊNCIA DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. PRECEDENTES.

1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

2. O julgado combatido examinou a questão controvertida sobre a ótica do grau de esvaziamento econômico da propriedade por força de suposta limitação administrativa. Porém, a solução da controvérsia apenas reclama a aplicação da lei em sua literalidade, uma vez que o § 1º do artigo 1º da Lei n. 9.985/2000 assevera que o Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. Assim, se a própria lei informa que os imóveis de domínio particular devem ser desapropriados para a criação de parques nacionais (estaduais e municipais também), é despiciendo sindicar sobre a eventual imposição de limitação administrativa. Logo, conclui-se que houve a desapropriação indireta.

**2. O acórdão recorrido adotou entendimento contrário ao do Superior Tribunal de Justiça segundo o qual, a criação de parque nacional, estadual ou municipal**

<sup>57</sup> AgInt no AREsp n. 2.545.252/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJEN de 29/11/2024.

**importa desapropriação indireta, considerando a transferência da propriedade do imóvel para o expropriante, devendo ser reconhecido o direito à justa indenização. A propósito: AgInt no REsp n. 2.018.290/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 16/3/2023; REsp n. 1.340.335/CE, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 25/4/2023; e REsp n. 1.724.777/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 8/9/2020.**

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.545.252/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJEN de 29/11/2024.) **(grifo nosso).**

O acórdão enfatiza que, nos termos da Lei n. 9.985/2000, as áreas particulares inseridas em unidades de conservação de domínio público são objeto de desapropriação, o que configura desapropriação indireta quando não há pagamento da devida indenização. Assim, o ato de criação da unidade corresponde, em si mesmo, à fase declaratória da desapropriação.

De modo similar, o STJ reconheceu a desapropriação indireta no Parque Nacional da Ilha Grande/PR<sup>58</sup>, conforme dispõe a ementa do acórdão:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PARQUE NACIONAL DA ILHA GRANDE. ACOLHIMENTO. INDENIZAÇÃO. COMPROVAÇÃO. PROPRIEDADE. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO. AUSÊNCIA. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. VIOLAÇÃO. NORMA CONSTITUCIONAL. INCOMPETÊNCIA. STJ. NORMAS FEDERAIS. AUSÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. OCORRÊNCIA. MOTIVAÇÃO JUDICIAL INATACADA. SÚMULA 283/STF. REVISÃO. ACERVO PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ.

1. A configuração de violação ao art. 535 do CPC exige do recorrente a indicação de quais as teses e os preceitos legais que deixaram de ser apreciadas pela origem, assim como a imprescindibilidade disso para o correto deslinde da causa, pena de as alegações genéricas atraírem o óbice da Súmula 284/STF.

2. Ao Superior Tribunal de Justiça não compete, pela via do recurso especial, examinar a negativa de vigência a norma de índole constitucional, ainda que de conteúdo principiológico.

3. Não cumpre o requisito do prequestionamento o recurso especial para salvaguardar a higidez de norma de direito federal não examinada pela origem, que tampouco confrontou as respectivas teses jurídicas. Súmula 211/STJ.

4. No caso, a definição da legitimidade "ad causam" da União não considerou nenhum dos dispositivos legais indicados em sua petição de recurso especial, cabendo salientar, por outro lado, que o prequestionamento observa-se com o debate sobre a tese jurídica específica, isto é, com a emissão de juízo de valor sobre determinada norma e a sua aplicabilidade ao caso concreto, não bastando a simples afirmação, no acórdão, de que "estão prequestionados todos os dispositivos legais indicados" ou outras fórmulas semelhantes.

**5. A demanda trata de ação de desapropriação indireta decorrente da criação do Parque Nacional da Ilha Grande, a origem decidindo pela caracterização da desapropriação tendo em vista a completa inviabilização da exploração econômica dos imóveis, assim como a indenizabilidade disso, com base no art. 5.º da Lei 4.771/1965 (antigo Código Florestal, hoje revogado), no Decreto 84.417/1979, nos arts. 5.º e 6.º do Decreto de 30.09.1997 (de criação do Parque da Ilha Grande), nos arts. 7.º, incisos I e II, § 1.º, 8.º, inciso III, e 11, § 1.º, da Lei 9.985/2000, e no Decreto-Lei 3.365/1941.**

6. Inatacados esses fundamentos autônomos e suficientes para manter a higidez do acórdão da origem, incide a Súmula 283/STF.

<sup>58</sup> REsp n. 1.352.248/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 22/4/2014, DJe de 29/4/2014

7. Por outro lado, considerando que tal foi o embasamento legal, a casuística não foi decidida sob o ângulo dos arts. 186, 884, 927, 1196 e 1223 do Código Civil, tampouco do art. 1.º, § 1.º, da Lei 4.771/1965 e dos arts. 1.º e 2.º, inciso I, da Lei 6.634/1979, sobre os quais, portanto, também não houve prequestionamento.

8. No que é concernente à excludente relativa à circunstância de os recorridos terem sido assentados pelo INCRA em outra gleba, a origem rejeitou essa premissa em razão de os recorridos serem legítimos proprietários das terras desapropriadas indiretamente e de não haver prova de que esse novo assentamento configurava-se como forma de reparação pela criação do Parque Nacional da Ilha Grande, sendo impossível constatar, a partir dos documentos carreados aos autos na instância ordinária, a existência de qualquer condicionante no sentido de que tal assentamento estivesse vinculado à renúncia aos títulos de propriedade precedentes ou às pretensões indenizatórias.

9. A revisão desse fundamento implica o vedado revolvimento do acervo probatório. Súmula 07/STJ.

10. Recurso especial da União não conhecido. Recurso especial do IBAMA não conhecido.

(REsp n. 1.352.248/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 22/4/2014, DJe de 29/4/2014) **(grifo nosso)**.

A convergência entre ambos os julgados evidencia dois pontos centrais: (i) a criação de unidades de conservação de domínio público, seja federal ou estadual, implica a desapropriação dos imóveis particulares nelas inseridos, e não mera limitação administrativa ou esvaziamento econômico; (ii) a Lei do SNUC estabelece de forma expressa o domínio público e a obrigação de desapropriação em determinadas unidades, consolidando o caráter irreversível do ato de criação da UC enquanto vigente, assegurando ao proprietário o direito à indenização justa.

No mesmo sentido, o REsp 1340335/CE, que trata da criação do Parque Nacional de Jericoacoara, aborda a ocorrência da desapropriação indireta, conforme trecho do acórdão:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO DO ARTIGO 11, CAPUT E O § 1º, DA LEI N. 9.985/2000. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. NÃO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO CORRESPONDENTE À IMÓVEL INSERIDO NA ÁREA DO PARQUE. VERIFICADA A OCORRÊNCIA DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. 1. Registre-se que "[a]os recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo n. 2, aprovado pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça em 9/3/2016)". 2. Trata-se de recurso especial no bojo do qual a empresa recorrente **alega que o imóvel de sua propriedade sofreu desapropriação indireta em razão da criação do Parque Nacional de Jericoacoara, razão pela qual requer a condenação da ré, ora recorrida, ao pagamento de indenização**. A Primeira Turma decidiu, em sede de questão de ordem, que o colegiado deve julgar o recurso especial, analisando o cumprimento, ou não, do prequestionamento do art. 11, caput e o seu § 1º, da Lei n. 9.985/2000. 3. Verifica-se que a Corte de origem prequestionou o art. 11, caput e o seu § 1º, da Lei n. 9.985/2000, na medida em que consta do acórdão recorrido juízo de valor a respeito do tema inserto nos dispositivos em questão (e-STJ fls. 608-611). **4. O § 1º do artigo 1º da Lei n. 9.985/2000 assevera que "O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei". 5. O Tribunal a quo reconheceu que o imóvel**

**de propriedade da recorrente foi atingido pela criação do Parque Nacional de Jericoacoara. Logo, o não pagamento da respectiva indenização caracteriza a ocorrência de desapropriação indireta.** Precedentes: AgInt no REsp n. 2.018.026/AC, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 24/11/2022; e REsp n. 1.724.777/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/4/2018, DJe de 8/9/2020. 6. O pagamento da indenização permitirá a afetação do bem em questão ao domínio público, com todos os consectários decorrentes de tal ato, como a translação do domínio no competente registro imobiliário. 7. Recurso especial conhecido e provido, com determinação de devolução dos autos ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a fim de que aquela Corte arbitre o valor da indenização como entender de direito.(REsp n. 1.340.335/CE, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 25/4/2023) **(grifo nosso)**.

A criação do Parque Nacional de Jericoacoara, de acordo com o acórdão confirma a ocorrência de desapropriação indireta em razão da inclusão do imóvel da recorrente Acaraú Pousadas LTDA na área da unidade de conservação, fundamentando-se no art. 11, caput e §1º, da Lei n. 9.985/2000, que estabelece o domínio público e a obrigatoriedade de desapropriação das áreas particulares. O STJ determinou, assim, que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região arbitre o valor da indenização devida, consolidando a compreensão de que a criação da unidade de conservação, por si só, configura ato expropriatório, independentemente da análise do esvaziamento econômico da propriedade.

Entretanto, o acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que é anterior ao REsp adotou entendimento diverso quanto à natureza da intervenção estatal, conforme trecho do julgamento:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. MODALIDADES DE INTERVENÇÕES DO PODER PÚBLICO AO USO DA PROPRIEDADE. RECONHECIMENTO DE OCORRÊNCIA DE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA E NÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO ART. 10 DO DECRETO-LEI 3.365/41. REJEITADA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. REGRA GERAL DE NÃO INDENIZAÇÃO. DEVIDO O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO EM HIPÓTESES DE LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS, QUANDO RESTAR DEMONSTRADO O PREJUÍZO CAUSADO AO PROPRIETÁRIO DA ÁREA. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. INEXISTÊNCIA DO DIREITO À INDENIZAÇÃO. LEI 11.486 DE 15 DE JUNHO DE 2007, QUE CRIOU O PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA, REVOGOU O DECRETO DE N. 90.379/84 E O DECRETO S/N DE 04 DE FEVEREIRO DE 2002. SITUAÇÃO SUPERVENIENTE. APLICAÇÃO DO ART. 462 DO CPC. POSSIBILIDADE DE OS IMÓVEIS QUE SE ENCONTRAM DENTRO DA ÁREA DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA PODER SER ECONOMICAMENTE EXPLORADOS, DESDE QUE, EM ATIVIDADES DE TURISMO ECOLÓGICO' RATIFICAÇÃO DO POSICIONAMENTO DE, AUSÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. 1. Trata-se de- Apelações da sentença que a **-alegação de desapropriação indireta, mas, reconhecendo haver no imóvel em questão, limitação Administrativa -**, julgou procedente em parte o pedido deduzido para condenar a União Federal no pagamento de indenização no valor de R\$ 1.822.330,99 (um milhão, oitocentos e vinte e dois mil, trezentos e trinta reais e noventa e nove centavos), devendo esse valor ser acrescido, a partir da citação

(30.08.2005), de juros correspondentes ao mesmo índice da taxa Selic, do mês respectivo que já abrange a correção monetária do período. 2. As intervenções do Poder Público ao uso da propriedade podem se dar sob as modalidades de intervenção restritiva, ou suspensiva. A primeira compreende a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, o tombamento e as limitações administrativas, enquanto que a intervenção supressiva, ocorre quando há a supressão da propriedade do domínio particular para o público, como ocorre nas hipóteses de desapropriação. 3. A desapropriação indireta, especificamente, se realiza às avessas, em razão de o Poder Público se apossar do bem sem o consentimento do proprietário, transferindo-a este o ônus de reclamar em Juízo a indenização devida. **4. O desapossamento é condição essencial para que se possa identificar a ocorrência da desapropriação indireta.** 5. As limitações administrativas, são determinações de caráter geral, que impõe aos proprietários de imóveis obrigações positivas ou negativas para o fim de condicionar a propriedade ao atendimento da função social, sem contudo, desprover do domínio, o proprietário do imóvel limitado. **6. Todavia, havendo na chamada "limitação administrativa", a efetiva ocupação permanente, a vedação do uso, gozo ou, ainda, a livre disposição da propriedade, deve-se desnaturar essa conceituação, para reconhecer a existência de verdadeira desapropriação, direta ou indireta.** 7. De uma análise dos autos, não se vislumbra' a perda do domínio da propriedade. Igualmente não restou comprovado que o Poder Público esteja agindo no local dos imóveis pertencentes ao Parque Nacional, com uso, gozo e livre disposição da propriedade. 8. O Vistor Oficial, em seu laudo técnico, respondendo ao quesito de n. 6, apresentado pelo Autor, onde foi perguntado se "a criação do Parque Nacional prejudicou o direito de propriedade dos imóveis da expropriada", limitou-se a responder com a transcrição do texto-da Lei n. 9.985/2000. **9. A pretensão da indenização por desapropriação indireta tem por fundamento, tão somente, a determinação legal, sem que houvesse, efetivamente, qualquer ato do Poder Público de restrição ou despojamento do bem.** 10. Percebe-se dos fatos acostados aos autos, que as glebas de terras -identificadas se encontram, como sempre se encontraram, sem qualquer benfeitoria, havendo, apenas, a terra nua. Tal afirmação, inclusive, foi objeto de afirmação do vistor oficial em resposta ao quesito de n. 12, aos quesitos apresentados pelo autor, onde lhe sendo perguntado se há benfeitorias no imóvel, respondeu, categoricamente que NÃO. 11.' **Outra conclusão não se pode chegar, senão a de descaracterizar a pretendida desapropriação indireta, para reconhecer a real existência de limitação administrativa nos imóveis objetos desta lide. [...]** 16. **A regra geral imposta às situações de limitação administrativa é a ausência de indenização, por cuidar de imposições gerais.** 17. Não se desconhecem os precedentes da Suprema Corte do país, e do STJ, no sentido de entender devido o pagamento de indenização em hipóteses de limitações administrativas, quando restar demonstrado o prejuízo causado ao proprietário da área. [...] 21. A partir da vigência da referida lei, **os imóveis que se encontram dentro da área do Parque Nacional de Jericoacoara poderão ser economicamente explorados, desde que, em atividades de turismo ecológico.** 22. Essa possibilidade ratifica o posicionamento no sentido de que a limitação administrativa imposta aos imóveis em comento, por não afetar, em caráter substancial, o direito de propriedade, não enseja o direito à indenização pretendida. 23. Preliminar de prescrição rejeitada. 24. Apelação da União e Remessa Oficial providas. 25. Apelação da parte Autora improvida (fls. 619-623). (REsp n. 1.340.335/CE, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 25/4/2023) **(grifo nosso).**

Entretanto, o TRF 5ª Região, em decisão anterior, entendeu que não houve desapropriação indireta, mas apenas limitação administrativa, uma vez que não houve desapossamento, ocupação ou uso do imóvel pelo Poder Público, e a propriedade manteve-se passível de exploração econômica, inclusive para atividades de turismo ecológico, conforme

previsto na Lei n. 11.486/2007. Dessa forma, a restrição imposta não teria afetado substancialmente o direito de propriedade, afastando a configuração de indenização.

*In casu*, a Lei n° 11.486/2007 que dispõe os limites do Parque Nacional de Jericoacoara permite a exploração econômica de imóveis dentro do Parque Nacional de Jericoacoara, como por exemplo, para atividades de turismo ecológico<sup>59</sup> (art. 2° da Lei 11.486/2007), modalidade que inclui pousadas e hotéis. Isso indica que a propriedade da pousada Acaraú não foi economicamente esvaziada, pois seu uso compatível com o parque é possível e até incentivada. Nesse contexto, não se pode afirmar que o imóvel perdeu seu valor econômico ou sua utilidade, pois a exploração turística, longe de ser inviabilizada, passou a ser estimulada pela criação do parque nacional, que pode ter finalidade turística.

Essa divergência evidencia a necessidade de distinguir claramente desapropriação indireta e esvaziamento econômico da propriedade. A desapropriação indireta pressupõe três requisitos cumulativos: (i) desapossamento ou esbulho possessório pelo Estado; (ii) afetação do bem ao uso público; e (iii) irreversibilidade da situação fática decorrente do apossamento indevido. No caso de Jericoacoara, embora o STJ tenha reconhecido a desapropriação indireta com base na Lei do SNUC, não houve, na prática, transferência de posse, nem perda do controle pelo proprietário, nem inviabilidade econômica da exploração do imóvel.

Tampouco há o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade, visto que há ausência de comprovação de prejuízo econômico relevante. Para que se configure esvaziamento econômico, seria indispensável demonstrar que as restrições impostas inviabilizaram o uso regular e produtivo do imóvel, tornando-o destituído de utilidade econômica. No caso em exame, entretanto, não há elementos concretos que indiquem a impossibilidade de exploração do imóvel pela pousada ou a ocorrência de perdas financeiras significativas.

É interessante analisar o voto do Ministro Benedito Gonçalves, em que defende a ocorrência de desapropriação indireta:

“[...] Contudo, a solução da controvérsia apenas reclama a aplicação da lei em sua literalidade. É que o § 1° do artigo 1° da Lei n. 9.985/2000 assevera que "O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei" (os grifos são nossos). Ora, se a própria lei informa que os imóveis de domínio particular devem ser desapropriados para a criação de parques nacionais, é desprocurando sindicado sobre a eventual imposição de limitação administrativa. Assim, é de se concluir que houve desapropriação, razão pela qual o pagamento de justa

---

<sup>59</sup> Art. 2° O Parque Nacional de Jericoacoara tem por objetivos proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, assegurar a preservação de seus recursos naturais, possibilitando a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2007).

indenização é medida que se impõe. Ademais, o ordenamento pátrio legal reconhece os parques nacionais inseridos na categoria de unidades de proteção integral do meio ambiente. **Partindo dessa premissa, é forçoso reconhecer que a referida unidade de conservação tem as finalidades de estudo científico e lazer.** E, ainda que seja permitida a sua visitação para recreação e turismo ecológico, o domínio do particular obrigatoriamente deve ser transferido ao Poder Público”.

Ainda que a jurisprudência do STJ tenha consolidado a desapropriação indireta como via para assegurar indenização a proprietários em UC's de domínio público, é necessário questionar se essa solução, de construção pretoriana<sup>60</sup> e sem assento expresso na Constituição, seria a mais adequada frente à desapropriação direta por necessidade ou utilidade pública, esta sim prevista no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal. A desapropriação indireta decorre, em grande medida, da inércia estatal em promover a desapropriação direta. Tal circunstância, pode perpetuar a ineficiência administrativa e gerar um verdadeiro “limbo jurídico”, no qual o proprietário se vê compelido a recorrer ao Judiciário para obter o que lhe é de direito. Assim, o uso sistemático da desapropriação indireta desloca o ônus para o particular e transforma uma medida excepcional em prática corriqueira, comprometendo a efetividade e a regularidade do processo expropriatório.

Diante disso, parece mais adequado e coerente com a ordem constitucional que o Estado, ao instituir uma unidade de conservação de domínio público, já inicie de imediato o processo de desapropriação direta, cumprindo o mandamento constitucional da justa e prévia indenização, visando tanto a eficiência administrativa quanto a segurança jurídica dos particulares.

A persistente e alarmante falta de regularização fundiária nas Unidades de Conservação federais de domínio público representa uma crítica contundente à efetividade da gestão ambiental no Brasil. Conforme dados do ICMBio de 2023, impressionantes 37% dessas áreas, o equivalente a cerca de 26 milhões de hectares, ou a totalidade do estado de São Paulo, careciam de regularização<sup>61</sup>. Essa lacuna não apenas compromete a plena implementação dos objetivos das unidades de conservação, mas também perpetua um cenário de insegurança jurídica para os proprietários afetados e para o próprio ente público. A falta de regularização não só obsta a consolidação do domínio público dessas áreas, como também pode gerar conflitos sociais e ambientais, dificultando o manejo e a fiscalização dessas áreas.

---

<sup>60</sup> A desapropriação indireta foi construída pela jurisprudência, o uso do termo "pretoriana" refere-se ao poder dos pretores, ou seja, juízes), que é um vocábulo utilizado para classificar o que se pode extrair e deduzir dos tribunais.

<sup>61</sup> ICMBio. **ICMBio prepara plano de consolidação territorial de unidades de conservação.** Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/icmbio-prepara-plano-de-consolidacao-territorial-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 28 de junho de 2025.

No AgRg no REsp nº 1119468/SP, referente à criação do Parque Estadual da Serra do Mar através do Decreto nº 10.251/77, o STJ consolidou o entendimento de que a simples criação do parque, quando não acrescida de limitações administrativas além daquelas já vigentes por instrumentos legais anteriores, não gera direito à indenização por desapropriação indireta<sup>62</sup>. Para que houvesse tal direito, seria necessário comprovar que o ato administrativo impôs restrições mais gravosas do que as preexistentes ou que houve efetivo desapossamento do proprietário, o que não ocorreu na maioria das ações propostas. A ausência de prejuízo econômico afastava a obrigação indenizatória, sendo exigida prova concreta do esvaziamento econômico<sup>63</sup>, conforme decisões anteriores (REsp 149834/SP, 94297/SP, 307535/SP e 443852/SP). O Decreto nº 10.251 não impôs obstáculos adicionais ao uso das propriedades além das restrições já previstas no Código Florestal.

A compreensão sobre a desapropriação indireta nas áreas do Parque Estadual da Serra do Mar mudou a partir dos anos 2000, especialmente com a vigência da Lei do SNUC. Antes desse marco, a indenização dependia da demonstração de inviabilidade substancial do uso econômico da propriedade. No entanto, com a disposição em lei especial e a aprovação do Plano de Manejo em 2006 pelo Consema, todas as propriedades privadas inseridas no perímetro passaram a ser objeto de desapropriação e indenização. Até então, as propriedades eram tratadas como “ocupação temporária”, sujeitas a severas restrições sem respaldo legal claro, em que os administrados alegam prejuízo no exercício dos seus direitos inerentes à propriedade.

Essa inércia estatal gerou consequências graves: o Estado foi condenado a pagar indenizações milionárias, que chegaram a somar cerca de R\$50 bilhões, impactando fortemente o orçamento público e provocando a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pela Câmara dos Deputados em 1999<sup>64</sup>. Esses valores comprometeram recursos

---

<sup>62</sup> STJ, AgRg no REsp nº 1119468/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Dj. 22.09.2009

<sup>63</sup> “A indenização pela cobertura vegetal, de forma destacada da terra nua, está condicionada à efetiva comprovação da exploração econômica lícita dos recursos vegetais, situação não demonstrada nos autos. A criação do Parque Estadual da Serra do Mar, por intermédio do Decreto nº 10.251/77, do Estado de São Paulo, não acrescentou qualquer limitação àquelas preexistentes engendradas em outros atos normativos (Código Florestal, Lei do Parcelamento do Solo Urbano), que já vedavam a utilização indiscriminada da propriedade. Conseqüentemente, à luz do entendimento predominante desta Corte, revela-se indevida indenização em favor dos proprietários dos terrenos atingidos pelo ato administrativo sub examine – Decreto nº 10.251/77, do Estado de São Paulo, que criou o Parque Estadual da Serra do Mar – salvo comprovação pelo proprietário, mediante o ajuizamento de ação própria, em face do Estado de São Paulo, que o mencionado decreto acarretou limitação administrativa mais extensa do que aquelas já existentes à época da sua edição”. (STJ, AgRg no REsp nº 1119468/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julg. 22.09.2009).

<sup>64</sup> ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ALESP). CPI aponta irregularidades em áreas desapropriadas em Ubatuba. ALESP, São Paulo, 09 ago. 2000. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=271699>. Acesso em: 03 set. 2025.

essenciais para áreas como saúde e educação, evidenciando o custo social e econômico da ausência de um procedimento expropriatório formal e tempestivo.

Em suma, a jurisprudência do STJ diferencia claramente desapropriação indireta e esvaziamento econômico, reconhecendo que não podem ser equiparados. A análise jurisprudencial demonstra que a criação de unidades de conservação de domínio público, como parques nacionais e estaduais, configura, em regra, desapropriação indireta, independentemente da comprovação de esvaziamento econômico, ressaltando que a desapropriação indireta é uma figura autônoma e diferente da “desapropriação à brasileira”.

## 5.2. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS E O ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE

No julgamento do AgRg no AREsp 155.302/RJ, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria do Ministro Humberto Martins, reafirmou a distinção entre limitação administrativa e desapropriação indireta no contexto das restrições ambientais impostas em áreas de proteção especial. Segundo a ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A criação de áreas especiais de proteção ambiental - salvo quando tratar-se de algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público - **configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante com integral indenização; naquela, há apenas restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização.**

2. **Se a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e suprimiu o valor econômico do bem.** (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. 35ª ed., págs. 645/646.)

3. **Esta indenização, todavia, não se fundará na existência de desapropriação indireta, pois, para que esta ocorra é necessário que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.**

4. Assim, ainda que ocorrido danos aos agravados, em face de eventual esvaziamento econômico de propriedade, tais devem ser indenizados pelo Estado, por meio de ação de direito pessoal fundada na responsabilidade aquiliana, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41.

5. No caso dos autos, como bem esclarece a sentença, mantida pelo acórdão, o ato administrativo municipal ocorreu em março de 1993, e a demanda só foi proposta em 18.5.2007, depois de esgotado, portanto, o lapso prescricional.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp n. 155.302/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 13/11/2012, DJe de 20/11/2012.) **(grifo nosso).**

A judicialização decorreu de controvérsia sobre a indenização por desapropriação indireta devido à limitação administrativa imposta pelo Município de Cabo Frio, em razão da inserção do imóvel em área de preservação permanente e da construção de uma avenida alterando a orla marítima. O agravado sustentou que as restrições já existiam anteriormente, com fundamento no Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65), e que a criação do parque apenas reiterou normas federais, sem esvaziar o valor econômico do bem. Assim, embora a instância ordinária tenha entendido pela prescrição vintenária<sup>65</sup>, o STJ afastou tal conclusão, reafirmando que o efetivo apossamento é requisito indispensável para caracterizar desapropriação indireta.

O acórdão anterior apresenta fragilidades, sobretudo ao interpretar como desapropriação restrições previstas no SNUC. O artigo 15 define que a Área de Proteção Ambiental pode incluir terras públicas ou privadas, sujeitas a normas e restrições para disciplinar a ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, sem implicar transferência do domínio ao Estado.

O Tribunal Superior consolidou o entendimento de que a criação de áreas de proteção ambiental, salvo quando a lei expressamente determinar o domínio público, configura mera limitação administrativa. Essa restrição é caracterizada pela limitação administrativa genérica, sem transferência do domínio ao Poder Público. Ademais, a Corte destacou que, mesmo diante do esvaziamento econômico da propriedade resultante das restrições, a indenização cabível está sujeita ao prazo prescricional quinquenal, previsto no Decreto-Lei nº 3.365/41. No caso concreto, a ação foi considerada prescrita por ter sido proposta após o decurso desse prazo legal, ratificando a natureza de limitação administrativa do ato e vinculando-o ao prazo quinquenal para o ajuizamento da ação indenizatória.

No mesmo sentido, no julgamento do AgRg nos EDcl no AREsp 457837/MG, envolvendo a CEMIG Distribuição S/A, a Segunda Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Humberto Martins, reafirmou o entendimento de que não há desapropriação indireta sem o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público, mesmo diante de restrições ambientais que causem esvaziamento econômico:

ADMINISTRATIVO. CEMIG DISTRIBUIÇÃO S/A. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO DE APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO

---

<sup>65</sup> A alteração do prazo prescricional de vinte para dez anos na desapropriação indireta ocorreu porque o Código Civil de 2002 reduziu o prazo da usucapião extraordinária de vinte anos para dez anos. O STJ, ao julgar o Tema 1019 de recursos repetitivos, uniformizou o entendimento de que o prazo prescricional para a ação de indenização por desapropriação indireta passou a ser de 10 anos.

ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

**1. Não há desapropriação indireta sem que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.**

**2. O que ocorre com a edição de leis ambientais que restringem o uso da propriedade é a limitação administrativa, cujos prejuízos causados devem ser indenizados por meio de ação de direito pessoal, e não de direito real, como é o caso da ação em face de desapropriação indireta.**

3. Assim, ainda que tenha havido danos ao agravante, diante de eventual esvaziamento econômico de propriedade, deve ser indenizado pelo Estado, por meio de ação de direito pessoal, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41.

Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EDcl no AREsp n. 457.837/MG, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 15/5/2014, DJe de 22/5/2014) **(grifo nosso)**.

A judicialização da controvérsia foi promovida por Verônia Rezende de Almeida e Hipólito de Oliveira Almeida, em razão das severas restrições impostas a seus imóveis por normas ambientais. Os agravantes sustentaram que a restrição não se originava de norma ambiental genérica, mas sim de uma desapropriação incompleta. Argumentaram que os danos haviam subtraído totalmente o conteúdo econômico da propriedade, atraindo, por conseguinte, o instituto da desapropriação indireta.

Contudo, o Tribunal Superior rechaçou essa tese, estabelecendo que, por se tratar de Áreas de Preservação Permanente de uso limitado, tais restrições configuram mera limitação administrativa. O Tribunal enfatizou que a limitação administrativa não enseja direito à indenização, exceto quando há um ônus anormal ao administrado pela limitação administrativa.

O acórdão em análise destacou a distinção fundamental entre os institutos: enquanto a desapropriação indireta implica a transferência do domínio ao ente expropriante e a indenização integral, a limitação administrativa impõe restrições genéricas ao uso, sem transferência do domínio e sem indenização automática. Ressaltou-se, todavia, uma importante nuance: embora as restrições ambientais sejam, em regra, genéricas, caso o impedimento ao uso atinja a maior parte ou a totalidade da propriedade, configurando a “desapropriação à brasileira” que esvazia o valor econômico do bem, o Poder Público deverá indenizar o particular. Entretanto, tal indenização não se confunde com o instituto da desapropriação indireta, mantendo-se a distinção conceitual e as consequências jurídicas inerentes a cada figura.

A jurisprudência do STJ, em casos como AgRg no REsp 1.192.971/SP, REsp 1.015.497/SC, AgRg no REsp 1.235.798/RS, EREsp 901.319/SC, é unânime em distinguir limitação administrativa de desapropriação indireta. Limitações administrativas impõem

restrições ao uso, sem transferência do domínio; apenas quando causam um ônus desproporcional a um proprietário ou atinjam a totalidade da propriedade, eliminando substancialmente seu conteúdo econômico, surge a obrigação de indenizar, mas ainda por ação pessoal, não por desapropriação indireta:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

**1. Não há desapropriação indireta sem que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.**

**2. O que ocorre com a edição de leis ambientais que restringem o uso da propriedade é a limitação administrativa, cujos prejuízos causados devem ser indenizados por meio de uma ação de direito pessoal, e não de direito real, como é o caso da ação em face de desapropriação indireta.**

3. Assim, ainda que tenham ocorrido danos aos agravantes, em face de eventual esvaziamento econômico de propriedade, tais devem ser indenizados pelo Estado por meio de ação de direito pessoal, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 1.192.971/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 19/8/2010, DJe de 3/9/2010.) **(grifo nosso)**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DECRETO Nº 750/93. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS. PRAZO PRESCRICIONAL.

1. As limitações administrativas impostas ao uso da propriedade, à luz da jurisprudência, correspondiam à desapropriação indireta, por isso que, conseqüentemente, aplicava-se, antes do novo Código Civil, o prazo de 20 (vinte) anos para a prescrição da ação indenizatória, posto considerada demanda de natureza real (Súmula 119/STJ). Precedente: Resp 1016925, Primeira Turma, DJe 24/04/2008.

**2. A natureza real da ação é conjurada, posto inexistente o desapossamento, et pour cause, a ação através da qual se pretende indenização pela limitação do uso da propriedade ostenta natureza pessoal.**

3. In casu, posto tratar-se de simples limitação administrativa, incidem as disposições incertas no art. 1º do Decreto 20.910/32, que dispõe: todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

4. A restrição ao uso da propriedade, no caso sub judice, foi imposta pelo Decreto nº 750, de 1993, de efeitos concretos, publicado em 11.02.1993 e a ação foi proposta em 08.04.2006, revelando-se a consumação da prescrição.

5. A Primeira Seção, em caso análogo assentou que: ADMINISTRATIVO - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA OU DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - PROIBIÇÃO DO CORTE, DA EXPLORAÇÃO E DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU NOS ESTÁGIOS AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA? DECRETO ESTADUAL 750/93.

**1. A jurisprudência do STJ é unânime, sem divergências, de que as limitações administrativas à propriedade geral obriga o não fazer ao proprietário, podendo ensejar direito à indenização, o que não se confunde com a desapropriação.**

**2. A desapropriação indireta exige, para a sua configuração, o desapossamento da propriedade, de forma direta pela perda da posse ou de forma indireta pelo esvaziamento econômico da propriedade.**

3. A proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da mata atlântica (Decreto 750/93) não significa esvaziar-se o conteúdo econômico.

**4. Discussão quanto aos institutos que se mostra imprescindível quando se discute o prazo prescricional.**

5. Na limitação administrativa a prescrição da pretensão indenizatória segue o disposto no art. 1º do Dec. 20.910/32, enquanto a desapropriação indireta tem o prazo prescricional de vinte anos.

6. Embargos de divergência não providos.

(REsp 901319/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/06/2009, DJe 03/08/2009) 5. A legitimatio ad causam restou solvida com juridicidade ao assentar a instância a quo que:

I. A União Federal detém legitimidade passiva ad causam quando demonstrado que o pedido da inicial decorre exclusivamente das limitações ambientais à exploração impostas pelo Decreto nº 750/93.

II. O IBAMA não pode ser considerado litisconsorte passivo necessário, se evidenciado que o pleito não decorre de qualquer ato concreto de fiscalização ambiental por ele perpetrado.

7. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.015.497/SC, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 9/2/2010, DJe de 2/3/2010.) **(grifo nosso).**

DIREITO ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO QUE NÃO ACOLHEU A TESE DE ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. SÚMULA 7/STJ. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 83/STJ.

1. A Corte a quo não analisou, sequer implicitamente, os arts. 12 e 19 da Lei n. 4.771/65; 64 da Lei n. 4.504/64; 8º da Lei n. 5.868/72;

6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, e art. 436 do CPC. Incidindo no caso o enunciado da Súmula 211 do Superior Tribunal de Justiça.

2. A agravante não impugnou as razões dispostas na decisão recorrida, de que não haveria de se conhecer da alegada violação do disposto no art. 535 do CPC, pois deficiente a fundamentação contida no especial; e porque não estaria o magistrado obrigado a manifestar-se sobre todos os termos trazidos pelas partes.

Incidência da Súmula 283/STF.

**3. A limitação administrativa distingue-se da desapropriação; nesta há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante, com integral indenização; naquela há, apenas, restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização. Limitações administrativas são, p. ex., a proibição de desmatamento de parte da área florestada em cada propriedade rural. Mas, se o impedimento de desmatamento de área florestada atingir a maior parte da propriedade ou sua totalidade, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e suprimiu o valor econômico do bem.** (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. 35º ed., págs. 645/646).

**4. Não há desapropriação indireta sem que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.**

**5. No caso dos autos, assentou o juízo anterior, com soberania na análise das circunstâncias fáticas e probatórias, que não houve o desapossamento da propriedade pelo Estado, e, sim, uma limitação administrativa, "por ato com características de intervenção geral, abstrato, imperativo e não-confiscatório".**

6. "Reconhecido no acórdão impugnado, com base nas provas dos autos, que não houve desapropriação indireta, mas, sim, limitação administrativa, a alegação em sentido contrário, a motivar insurgência especial, requisita exame do acervo fático-probatório e análise de cláusulas contratuais, vedados na instância excepcional."

(EDcl nos EDcl no REsp 1.192.106/RJ, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 10.12.2010.).

7. A agravante não impugnou, especificamente, questão relativa à impossibilidade de reexame de fatos e provas no âmbito desta Corte;

bem como o tema da ausência de impugnação de fundamentos de direito ambiental local, federal e constitucional, lançados pelo Tribunal a quo para concluir que a limitação administrativa é anterior a aquisição da propriedade pela agravante. Incidência da Súmula 283/STF.

8. Nos termos da Súmula 83/STJ, não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal de origem se firma no mesmo sentido da decisão recorrida.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 1.235.798/RS, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 5/4/2011, DJe de 13/4/2011.) **(grifo nosso)**.

O AgRg no REsp 1.389.132/SC reforça que não é devida indenização por limitações administrativas impostas por normas como o Código Florestal ou a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, que apenas regulam o uso da propriedade, sem transferir o domínio<sup>66</sup>. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes: AgRg no REsp 1.440.182/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23 out. 2014; AgRg no REsp 1.470.512/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26 maio 2015; AgRg no Ag 1.308.927/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20 ago. 2010; e AgRg no REsp 769.405/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 16 abr. 2010.

A análise da jurisprudência do STJ demonstra que o Tribunal tem evoluído na compreensão da distinção entre limitação administrativa e desapropriação indireta, pois embora restrições administrativas possam reduzir o uso econômico da propriedade, a Corte exige o efetivo apossamento ou esbulho possessório para que se configure a desapropriação indireta, delimitando assim os efeitos da chamada “desapropriação à brasileira” que ocorre devido ao esvaziamento do conteúdo econômico.

Nesse contexto, a jurisprudência reforça a necessidade de critérios objetivos para a caracterização da chamada “desapropriação à brasileira”, conforme apontado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>67</sup>: (i) o ato estatal deve ser válido; (ii) a restrição deve ser legítima e em benefício geral; e (iii) a limitação deve ser intensa o suficiente para inutilizar a função essencial da propriedade. Assim, o entendimento consolidado pelo STJ marca um avanço ao

<sup>66</sup> (AgRg no REsp n. 1.389.132/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 19/5/2015, DJe de 26/5/2015).

<sup>67</sup> MOREIRA NETO, op. cit., p. 307.

coibir a banalização da desapropriação indireta, garantindo segurança jurídica e proteção ao direito de propriedade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho propôs-se a analisar se é possível diferenciar a desapropriação indireta e o esvaziamento econômico da propriedade, um fenômeno que, na prática jurídica brasileira, ganhou a alcunha de "desapropriação à brasileira". As reflexões desenvolvidas ao longo deste trabalho permitiram confirmar a hipótese inicial de que faz sentido, tanto do ponto de vista jurídico quanto prático, distinguir a desapropriação indireta daquilo que a doutrina passou a denominar esvaziamento econômico da propriedade

A investigação demonstrou que essa diferenciação não é apenas uma questão terminológica, mas produz efeitos concretos na definição do regime jurídico aplicável, nos prazos prescricionais, nas vias processuais adequadas e na extensão da indenização devida ao particular.

A hipótese inicial, que aventava uma possível confusão conceitual e jurisprudencial, revelou-se parcialmente verdadeira, mas com uma nuance importante: a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem demonstrado gradativamente uma notável clareza na distinção desses institutos, enquanto a doutrina ainda busca estabelecer um consenso. Esta constatação, por si só, já confere uma relevância acadêmica substancial a este estudo, ao iluminar a disparidade entre a teoria e a prática judicial em um tema de tamanha sensibilidade para o direito de propriedade e a atuação estatal.

A análise aprofundada das decisões do STJ permitiu identificar os pilares sobre os quais o Judiciário edifica a diferenciação dos instrumentos. A desapropriação indireta é concebida como um ato ilícito do Poder Público, um verdadeiro esbulho possessório, caracterizado pelo apossamento fático do bem sem a observância do devido processo legal expropriatório. A ela se soma a afetação do bem a um uso público e a irreversibilidade da situação fática, elementos que, uma vez presentes, transformam a pretensão do particular de reaver o imóvel em somente um direito à indenização, conforme o EREsp 922.786/SC<sup>68</sup>. Essa construção jurisprudencial, embora "pretoriana", ou seja, forjada pelos tribunais e não por lei expressa, confere uma proteção robusta ao proprietário, ao reconhecer a ilegalidade da conduta estatal e impor a devida reparação.

Em contrapartida, o esvaziamento econômico da propriedade, a "desapropriação à brasileira", é categorizado pelo STJ como uma limitação administrativa que, embora lícita em sua origem, atinge uma intensidade tal que aniquila o conteúdo econômico essencial do bem.

---

<sup>68</sup> EREsp 922.786/SC, STJ - Primeira Seção, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgamento 09.09.2009, DJ 15.09.2009

A conduta estatal não é ilícita, não há um apossamento, mas a restrição imposta, muitas vezes por normas ambientais ou urbanísticas, torna a propriedade inútil para seu titular. A indenização, nesse cenário, não decorre de um ato ilegal, mas do princípio do enriquecimento sem causa do Estado e do empobrecimento sem causa do particular. O STJ tem sido enfático ao sublinhar que a mera restrição ao uso, por mais severa que seja, não se confunde com a desapropriação indireta se não houver a efetiva tomada da posse pelo ente público ou alguma previsão em normas especiais, como nas normas do SNUC em que a legislação já aponta que deve ocorrer a desapropriação e a transferência do domínio para o Poder Público. Essa distinção é vital, pois impede que a desapropriação indireta, um instrumento compensatório frente ao esbulho possessório e ao apossamento administrativo ilegal, seja indiscriminadamente aplicada a situações de limitações administrativas, por mais gravosas que estas se apresentem.

Contudo, a análise também revelou tensões que permanecem abertas. Embora o STJ tenha se esforçado em construir parâmetros objetivos, a doutrina não apresenta consenso. Parte dos estudiosos, como André Luiz dos Santos Nakamura e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, defendem que o esvaziamento econômico deveria ser considerado uma modalidade de desapropriação indireta, equiparando ambas as figuras.

A relevância deste trabalho para o meio acadêmico reside precisamente em sua capacidade de expor essa dicotomia. Enquanto a jurisprudência do STJ, com sua função uniformizadora, tem conseguido traçar uma linha divisória clara e consistente, a doutrina, por sua natureza plural, ainda se debate para consolidar um entendimento uníssono. Essa lacuna doutrinária não é trivial; ela gera incerteza, causa confusões no ajuizamento de ações e, em última instância, pode comprometer a segurança jurídica.

A distinção repercute diretamente na definição dos prazos prescricionais. Para a desapropriação indireta, o STJ fixou o prazo decenal, reconhecendo a natureza real da pretensão. Já para a indenização por esvaziamento econômico, aplica-se o prazo quinquenal, em razão da natureza pessoal da ação, voltada à reparação patrimonial decorrente de limitação administrativa. A correta aplicação desses prazos é fundamental para a tutela do direito de propriedade dos particulares e um balizador para a atuação do Estado. A confusão conceitual, alimentada pela falta de consenso, pode levar à aplicação equivocada de prazos, resultando em decisões injustas, no não conhecimento de demandas pelo decurso do tempo e um aumento da litigiosidade, sobrecarregando um sistema judiciário já combalido.

Além dos prazos prescricionais, a distinção quanto à natureza real ou pessoal das ações revela-se igualmente determinante. A ação de desapropriação indireta, de natureza real,

tem por objeto a compensação pelo apossamento administrativo ilícito e pelo sacrifício definitivo da propriedade, produzindo efeitos processuais próprios dessa categoria, inclusive quanto à competência e ao regime prescricional.

Diversamente, a ação de indenização por esvaziamento econômico possui natureza pessoal e visa à reparação de dano decorrente de limitação administrativa lícita que reduz substancialmente o conteúdo econômico do bem. Nessa hipótese, não há perda da titularidade dominial, mas apenas compensação pela diminuição do valor econômico da propriedade, sem que se configure transferência do domínio ao Poder Público.

A proteção da propriedade e a segurança jurídica são os grandes beneficiários dessa uniformidade pretendida ao diferenciar os instrumentos. Ao estabelecer critérios objetivos para caracterização da desapropriação indireta e a “desapropriação à brasileira”, o STJ confere previsibilidade tanto aos proprietários, que sabem quando e como podem buscar a reparação de seus direitos, quanto ao Poder Público, que tem diretrizes claras para sua atuação. Isso evita que o particular seja submetido a ônus desproporcionais sem a devida compensação e coíbe a prática de atos estatais que, sob o manto de uma suposta legalidade, acabam por esvaziar a propriedade. A clareza dos conceitos, portanto, é fundamental para a construção de uma atuação estatal e que busque o atendimento dos interesses da coletividade, especialmente a persecução dos interesses públicos primários, garantindo ao mesmo tempo os direitos fundamentais e individuais dos administrados.

Ao estudar a evolução histórica da desapropriação indireta e os dispositivos constitucionais que tratam sobre a desapropriação é possível ver uma tensão quanto à constitucionalidade e o uso reiterado da desapropriação indireta: até que ponto a jurisprudência pode, em nome da pragmática e da preservação do interesse público, convalidar práticas administrativas que não encontram respaldo expresso na Constituição? A desapropriação indireta, embora consolidada na prática forense, permanece alvo de críticas quanto à sua constitucionalidade, especialmente diante da exigência, pelo art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, de prévia e justa indenização. Nesse ponto, observa-se que a atuação do STJ busca atenuar as consequências de uma prática administrativa irregular, mas não resolve o déficit gerado por essa atuação estatal que muitas vezes não realiza a desapropriação direta, mas beneficia-se da omissão e ineficiência por meio da inércia e imposição do ônus de ajuizamento da ação pelo administrado prejudicado.

Por fim, a eficiência da gestão pública é positivamente impactada pela clareza jurídica. A inércia estatal em promover a desapropriação direta, ou em indenizar o esvaziamento econômico, gera um grande passivo financeiro, como demonstram os casos emblemáticos de

indenizações milionárias que oneram os cofres públicos e desviam recursos de áreas essenciais. A uniformidade jurisprudencial, ao impor prazos e critérios de indenização definidos, incentiva o Estado a agir de forma proativa e responsável, planejando suas intervenções na propriedade com maior rigor e transparência. Isso não apenas protege o erário, mas também fortalece a confiança da sociedade na administração pública.

Apesar dos avanços obtidos, a pesquisa apresenta limitações que precisam ser reconhecidas. Em primeiro lugar, o estudo concentrou-se na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, sem aprofundar a análise da posição do Supremo Tribunal Federal. Embora o STF não costume se debruçar com tanta frequência sobre a matéria como o STJ, seu papel como guardião da Constituição pode trazer reconfigurações relevantes ao debate, especialmente quanto à constitucionalidade da desapropriação indireta. Em segundo lugar, o recorte da pesquisa foi eminentemente dogmático e jurisprudencial, não abarcando de forma empírica os impactos sociais e econômicos das decisões nos casos concretos. Por exemplo, não foram analisados dados estatísticos sobre ações judiciais envolvendo desapropriação indireta ou esvaziamento econômico que poderiam enriquecer a compreensão da relevância prática do tema.

Se, por um lado, a investigação não encerra o debate, por outro, contribui para sua qualificação ao sistematizar a visão jurisprudencial predominante e confrontá-la com as posições doutrinárias existentes. Ao revelar as tensões ainda abertas e os pontos de consolidação interpretativa, o trabalho oferece um panorama crítico que pode servir de base para pesquisas futuras, especialmente aquelas que explorem dimensões empíricas, constitucionais ou comparadas da matéria.

Assim, mais do que apresentar conclusões fechadas, o estudo pretendeu iluminar o estado atual da discussão, evidenciando que a diferenciação entre desapropriação indireta e “desapropriação à brasileira” permanece como um campo dinâmico de construção teórica e jurisprudencial no direito administrativo brasileiro.

Em síntese, confirma-se que a distinção entre desapropriação indireta e “desapropriação à brasileira” é não apenas possível, mas sistemicamente necessária. A consolidação jurisprudencial promovida pelo STJ representa avanço relevante para a segurança jurídica, ainda que a doutrina permaneça em debate. O aprofundamento desse diálogo entre teoria e prática revela-se essencial para o amadurecimento institucional do direito administrativo brasileiro e para a harmonização entre interesse público e proteção constitucional da propriedade no Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado. Desapropriação indireta. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 131, jul./set. 1996.

ARAÚJO, Edmir Neto de. Curso de direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERTHÉLEMY, H. Traité élémentaire de droit administratif. Paris: Librairie Arthur Rousseau, 1933.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 21 jun. 1941. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm).

BRASIL. Lei n. 11.486, de 15 de junho de 2007. Altera os limites originais do Parque Nacional de Jericoacoara, situado nos Municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz, no Estado do Ceará; revoga o Decreto nº 90.379, de 29 de outubro de 1984, e o Decreto s/nº de 4 de fevereiro de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgRg no REsp 1317806/MG. Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em 06 nov. 2012, DJe 14 nov. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. EREsp 922.786/SC. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 09 set. 2009, DJe 15 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. REsp n. 442.774/SP. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, julgado em 02 jun. 2005, DJ 20 jun. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. REsp 1757352/SC. Relator: Ministro Herman Benjamin, julgado em 12 fev. 2020, DJe 07 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp n. 2.006.687/SE. Relator: Ministro Afrânio Vilela, julgado em 13 maio 2025, DJe 28 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp n. 2.172.289/MA. Relator: Ministro Afrânio Vilela, julgado em 13 maio 2025, DJe 29 mai. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. AgInt no AREsp n. 2.545.252/SP. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 25 nov. 2024, DJe 29 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp n. 1.352.248/PR. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 22 abr. 2014, DJe 29 abr. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. REsp n. 1.340.335/CE. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 18 abr. 2023, DJe 25 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. AgRg no REsp n. 1.119.468/SP. Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 22 set. 2009, DJe 22 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgRg no AREsp n. 155.302/RJ. Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em 13 nov. 2012, DJe 20 nov. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgRg nos EDcl no AREsp n. 457.837/MG. Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em 15 maio 2014, DJe 22 maio 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgRg no REsp n. 1.192.971/SP. Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em 19 ago. 2010, DJe 3 set. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. REsp n. 1.015.497/SC. Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 9 fev. 2010, DJe 2 mar. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgRg no REsp n. 1.235.798/RS. Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em 5 abr. 2011, DJe 13 abr. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgRg no REsp n. 1.389.132/SC. Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em 19 maio 2015, DJe 26 maio 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COMTE, Augusto. Catecismo positivista: décima conferência – regime privado. Trad. Miguel Lemos. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

COSTA, Cassia C. P. M. da. A constitucionalização do direito de propriedade privada. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, J. Curso de direito romano. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em:  
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>

. Acesso em: 20 maio 2025.

DUGUIT, Léon. Fundamentos do direito. Trad. Márcio Pugliesi. 2. ed. São Paulo: Ícone, 2006.

DUGUIT, León. Las transformaciones del derecho público y privado. Trad. Adolfo G. Posada; R. Jaén; Carlos G. Posada. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

FRANÇA. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Disponível em:  
<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>

. Acesso em: 20 maio 2025.

HARADA, Kiyoshi. Desapropriação: doutrina e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HEINEN, Juliano. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 260, 2012.

ICMBIO. ICMBio prepara plano de consolidação territorial de unidades de conservação. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/icmbio-prepara-plano-de-consolidacao-territorial-de-unidade-s-de-conservacao>. Acesso em: 6 jul. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MARRARA, Thiago. *Manual de direito administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais*. 3. ed. Indaiatuba: Foco, 2022.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Limitações urbanísticas e esvaziamento econômico. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro*, ano 11, n. 2, 2001.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. CPI aponta irregularidades em áreas desapropriadas em Ubatuba. São Paulo, 9 ago. 2000. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=271699>. Acesso em: 3 set. 2025.

VEDEL, George. *Droit administratif*. Paris: Presses Universitaires de France, 1959. v. 2.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2001.

WALINE, Marcel. *Précis de droit administratif*. Paris: Montchrestien, 1969.