

## A Toda Prova: Desapropriação em unidades de conservação

*Na qualidade de órgão do Ministério Público Federal, analise o cabimento, ou não, da desapropriação de imóvel rural situado em unidade de conservação, competência executória do ICMBio, ou não, e caducidade do decreto expropriatório; b) cabimento, ou não, de indenização, e, caso positivo, forma de pagamento, definição dos parâmetros e elementos que deverão compor a justa indenização; c) incidência, ou não, de juros moratórios, juros compensatórios e honorários advocatícios, e parâmetros para cálculo, com indicação do termo inicial e termo final dos juros, se couberem (Prova subjetiva adaptada do 26º Concurso Público para provimento de cargos de Procurador da República).*

Spacca

Compete ao Instituto Chico Mendes (ICMBio), autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, indenizar benfeitorias e desapropriar imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais declaradas de utilidade pública pelo Poder Público federal (TRF-1 AG 2008.01.00.024237-6). 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.



Aldo de Campos Costa  
assessor de  
ministro do STF

Para a Procuradoria Especializada do ICMBio, a caducidade da declaração de utilidade pública não se estende à criação de unidades de conservação pelos seguintes motivos: (1º) as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela; (2º) a caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação, afigura-se para o particular não como garantia, como ocorre nas desapropriações em geral, mas como penalidade; (3º) as desapropriações de áreas particulares inseridas em determinadas classes de áreas protegidas fundamentam-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em uma imposição legal; (4º) O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação; (5º) não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação; (6º) a declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação.

Já para o Superior Tribunal de Justiça, decorrido o prazo de cinco anos sem que se tenha efetivado o ato expropriatório ou praticado qualquer esbulho possessório, resulta inequivocamente caduco o ato declaratório de utilidade pública por força do artigo 10, do Decreto-Lei 3.365/41 (STJ EREsp 191.656).

Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas também, o que tenha sobre ele direito real limitado bem como direito de posse (STF RE 70.338). Assim, o possuidor, titular de promessa de compra e venda relativa a imóvel desapropriado, tem direito ao levantamento da indenização pelo desaparecimento de sua posse (STJ REsp 29.066).

O valor da indenização é alcançado a partir da realização de uma perícia técnica, que deverá avaliar o

imóvel, bem como o seu potencial de exploração econômica, a fim de que o montante a ser pago não acarrete prejuízo financeiro à parte expropriada (STJ REsp 1.298.315). Sua revelia, não implica aceitação da oferta nem tem o condão de dispensar a realização da avaliação[1]. Havendo dúvida acerca do domínio, como nos casos em que há fortes indícios de se tratar de terra tradicionalmente indígena, o valor da indenização deverá ficar depositado enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ação própria. A lei não deixa qualquer margem de discussão quanto à impossibilidade do pagamento da indenização até decisão final sobre eventual discussão acerca do domínio ou direito real sobre a área expropriada (STJ AgR-ARE 665.754). A decisão que permite o levantamento dos valores indenizatórios por parte da expropriada, ao fundamento de inexistência de dano a ente público, na medida em que poderia propor, à sua conveniência, ação de regresso contra os particulares, para o fim de reaver os valores levantados, bem como a que ressalta que, até julgamento da ação declaratória de nulidade do título, proprietário é aquele constante do registro, não se coaduna com a jurisprudência do sobre a dominialidade pendente de julgamento em via própria (STJ REsp 960.967). Comprovada ser a área de posse imemorial dos índios, torna-se de pleno direito nulo o título dominial, sem necessidade de declaração judicial (artigo 231, parágrafo 6º, da CF)[2].

O valor da indenização corresponderá ao que for apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento (artigo 12, parágrafo 2º, LC 76/93), e deve refletir o valor atual de mercado do imóvel expropriado (STJ REsp 1.098.421), sendo irrelevantes: a) a data em que ocorreu a imissão na posse; b) a data em que se deu a vistoria do expropriante (STJ REsp 1.035.057); e c) direitos de terceiro contra o expropriado (STJ AgR-REsp 1.178.584). Registre-se, contudo, a existência de casos peculiares, em que o longo prazo entre o início da expropriação e a confecção do laudo pericial (STJ EDcl-REsp 1.036.289 e STJ REsp 958.258), ou, ainda, situações em que há relevante valorização, entre a imissão na posse e a perícia, decorrente de melhorias promovidas pelo expropriante (STJ REsp 1.262.837) sugerem a mitigação da regra segundo a qual a perícia a ser realizada deve apurar o valor do imóvel expropriado na data da imissão na posse e não nos dias atuais.

Integram, em princípio, o valor da indenização: as florestas naturais; as matas nativas; e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo estas serem avaliadas em separado e não devendo, em qualquer hipótese, superar o preço de mercado do imóvel. Excluem-se as margens dos rios navegáveis (Súmula 479 do STF) e as jazidas de substâncias minerais, areia, pedras e cascalho, de emprego imediato na construção civil, sem concessão, autorização ou licenciamento para serem exploradas pelo expropriado (STJ REsp 41.122). O cálculo indenizatório da cobertura florística em separado só é admitido pela jurisprudência nos casos em que há *prévia e lícita* exploração da vegetação. A inovação legislativa oriunda da MPv nº 1.577, de 11 de junho de 1997, que deu nova redação ao artigo 12 da Lei nº 8.629/93 (“integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel”) *não veda* de todo a indenização separada da floresta natural (STJ REsp 443.669), quando demonstrado, com inventário florestal e projeto de manejo florestal sustentado, que existia a sua efetiva exploração econômica, hipótese em que a respectiva indenização, distinta do valor da terra, deve ser paga na razão direta do proveito econômico frustrado pela desapropriação, tendo em vista o restante do prazo do projeto de manejo florestal[3].

A indenização deve limitar-se à área do decreto expropriatório, constante do registro imobiliário, incumbindo à parte o ingresso em via ordinária própria para a apuração de eventual esbulho de área

excedente. Para a Procuradoria Especializada do ICMBio, em havendo divergência entre a área registrada e a área medida, deve ser considerada, para fins de indenização, a menor delas (artigo 20, IN ICMBio nº 02/09). A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, contudo, é no sentido de que, em havendo maior porção da propriedade não incluída no registro, mas ocupada pelo expropriante, deve o valor de tal porção ser mantido em depósito até solução quanto a propriedade do remanescente, decidida em ação própria, para eventual indenização (STJ REsp 837.962). O pagamento de área não-registrada conduz o Poder Público a indenizar aquele que não detém a propriedade da área expropriada e, conseqüentemente, ao enriquecimento sem causa do particular (STJ REsp 703.427).

O possuidor do imóvel desapropriado tem direito à indenização das benfeitorias: a) necessárias, desde que existentes à época da criação da unidade de conservação (artigo 22, IN ICMBio nº 02/09); b) úteis, posteriores à criação da unidade, realizadas com a anuência do ICMBio (STJ REsp 1.121.057; artigo 26, parágrafo 1º, DL nº 3365/41; e artigo 22, parágrafo 1º, IN ICMBio nº 02/09); e c) reprodutivas, compreendidas as pastagens artificiais e culturas, permanentes ou não (TRF-5 AC 200005000334536, DJ 10.07.09).

Ao interessado assiste o direito de levantar as benfeitorias *não indenizáveis*, desde que a ação não implique prejuízo financeiro ou ambiental (artigo 22, parágrafo 2º, IN ICMBio nº 02/09). As instalações destinadas à prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica são de propriedade dos fornecedores de energia e não dos expropriados, razão pela qual não se incluem no rol de benfeitorias (STJ EDcl-REsp 902.452).

A eventual improdutividade do imóvel não afasta o direito aos *juros compensatórios*, pois esses restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar com a perda antecipada, mas também a expectativa de renda, considerando a possibilidade do imóvel "ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até ser vendido com o recebimento do seu valor à vista" (STJ EREsp 453.823)[4]. Sua alíquota é de 12% ao ano, em regra, nos termos da Súmula 618 do STF, e incide a partir da imissão na posse. No entanto, nos casos em que esta ocorreu após a MPv nº 1.577, de 14 de junho 1997, os juros serão de 6% ao ano, até 13 de setembro de 2001, data da publicação da liminar concedida pelo Supremo na ADI 2.332.

Na *desapropriação direta*, os juros compensatórios incidem a partir da imissão na posse, sendo calculados, até a data do laudo, sobre o valor simples da indenização (Súmula 113 do STJ), e, a partir de então, sobre a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença (STF ADI 2332), ressalvada a hipótese em que houver coincidência entre o valor do depósito preliminar e o da sentença final (STF RE 522.501). Na *desapropriação indireta*, os juros compensatórios incidem a partir da efetiva ocupação do imóvel (Súmula 69 do STJ). Em ambos os casos, a taxa dos juros compensatórios é de: (a) 12% ao ano até a edição da MPv nº 1.577, de 11.06.97 (Súmula 618 do STF); (b) 6% ao ano após a edição da MPv nº 1.577, de 11.06.97; e (c) 12% ao ano, a partir de 13 de setembro de 2001, data em que o Supremo Tribunal Federal deferiu medida liminar na ADI 2.332 (Súmula 408 do STJ) para suspender, no artigo 15-A do Decreto-lei nº 3.365/41, a eficácia da expressão "de até 6% ao ano".

Já os *juros moratórios*[5], na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença (Súmula STJ 70) que fixa a indenização (Súmula TFR 70), e incluem-se na liquidação, mesmo sendo omissa o pedido inicial ou a condenação (Súmula STF 254). É lícita, ademais, a incidência dos



juros moratórios sobre os compensatórios nas ações expropriatórias, não havendo que se falar em anatocismo (Súmula STJ 102).

Os honorários advocatícios, na desapropriação direta são calculados sobre a diferença entre a indenização e a oferta (Súmula 141 do STJ), corrigidas ambas monetariamente (Súmula 617 do STF). Computam-se, no cálculo da verba advocatícia, as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas (Súmula 141 do TFR).

A correção monetária incide a partir da data do laudo de avaliação (Súmula 75 do TFR), nas hipóteses em que a sentença adota os valores nele apontados (STJ REsp 683257). A correção monetária tem por escopo recompor o valor da moeda, reduzido pelo fenômeno inflacionário, devendo ser calculada com base na variação nominal da ORTN (Súmula 136 do TFR), ainda que por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização (Súmula 67 do STJ). Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (artigo 26, parágrafo 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41).

Se a ação de desapropriação envolver, frontal ou reflexamente, a proteção do meio ambiente, patrimônio histórico-cultural ou outro interesse público para o qual o legislador tenha afirmado a legitimação do Ministério Público na sua defesa, sua intervenção é de rigor, inclusive com base no artigo 82, inciso III, do CPC. A intervenção obrigatória, como custos legais, do Ministério Público, nesses casos de desapropriação direta ou indireta, não se dá por conta da discussão isolada da indenização pelo bem expropriado, mas em virtude dos valores jurídicos maiores envolvidos na demanda, de índole coletiva e, por vezes, até intergeracional, que vão muito além do simples interesse econômico-financeiro específico do Estado. Há interesse público evidenciado pela natureza da lide na criação de Unidade de Conservação (STJ REsp 1.182.808).

Registre-se, por fim, a existência de precedente no sentido de que a formalização de qualquer modalidade de Unidade de Conservação invalida as licenças ambientais anteriormente concedidas (STJ REsp 1.122.909).

[1] Cf. TRF5, AC 0048613-02.2005.4.05.0000, Terceira Turma, Relator Paulo Roberto de Oliveira Lima, julgado em 23.04.2009, DJ 15.05.2009.

[2] Cf. TRF-1, AC 90.01.02520-0, Quarta Turma, Relatora Eliana Calmon, julgado em 18.08.1993, DJ 06.09.1993.

[3] Cf. TRF1, AC 1997.43.00.001647-4/TO, Terceira Turma, Relator Saulo Casali Bahia, julgado em 27.08.2002, DJ 06.09.2002. Nesse mesmo sentido: STJ, REsp 1.182.986/MT, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 18.08.2011, DJ 25.08.2011; STJ AgR-REsp 956.042/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, julgado em 14.06.2011, DJ 29.06.2011; STJ AgR-REsp 1.119.706/PR, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 16.12.2010, DJe 18.02.2011; e STJ AgR-REsp 636.163/RN, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 09.11.2010, DJ 03.2.2011.

[4] Para uma parcela da doutrina (Nicolao Dino, *O princípio constitucional da justa indenização na desapropriação para fins de reforma agrária*, Boletim Científico da ESMPU, v.1, n.2, jan./mar., 2002, pp. 102-103), os juros compensatórios dizem respeito aos frutos do capital empregado. Na



---

jurisprudência, entretanto, os juros compensatórios constituem uma indenização pela privação lícita do uso de elemento que integra o patrimônio de alguém (STF RE 151257).

[5] Para uma parcela da doutrina (Nicolao Dino, *O princípio constitucional da justa indenização na desapropriação para fins de reforma agrária*, Boletim Científico da ESMPU, v.1, n.2, jan./mar., 2002, pp. 102-103), os juros moratórios constituem indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação. Na jurisprudência, entretanto, os juros moratórios constituem indenização pela privação ilícita do uso de elemento que integra o patrimônio de alguém (STF RE 151257).