



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5010974-93.2014.4.04.7009/PR**

**RELATORA:** JUÍZA FEDERAL ANA BEATRIZ VIEIRA DA LUZ

**APELANTE:** ITAIA MINERACAO INDUSTRIA E COMERCIO LTDA (SOCIEDADE) (AUTOR)

**APELANTE:** INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO (RÉU)

**APELANTE:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

**APELADO:** OS MESMOS

## RELATÓRIO

Trata-se de recursos de apelação em face da sentença proferida na ação de Procedimento Comum ajuizada por ITAIA MINERACAO INDUSTRIA E COMERCIO LTDA, buscando a declaração da existência de relação jurídica de desapropriação indireta do produto da lavra da jazida mineral objeto da Portaria de Lavra nº 1.348/84, naquela parcela em que a extração foi inviabilizada pela criação do Parque Nacional dos Campos Gerais, bem como a declaração do direito a receber indenização pelo produto da lavra da reserva de “dolomito”, em virtude da desapropriação indireta. De acordo com o relato da sentença, a parte autora afirma que:

*"a) é titular de concessão de lavra que lhe foi outorgada por meio da Portaria de Lavra nº 1.348, de 4 de dezembro de 1984, proveniente do Processo DNPM nº 810.641/76;*

*b) A área contemplada pela Portaria de Lavra, localizada no Município de Ponta Grossa (PR), corresponde a uma superfície de 260,86ha, sob a qual há uma robusta jazida de “calcário dolomítico” ou “dolomito” há anos explorada;*

*c) por meio do Decreto Presidencial de 23 de março de 2006, foi criado o Parque Nacional dos Campos Gerais;*

*d) o art. 6º do Decreto Presidencial que criou o Parque Nacional dos Campos Gerais previu que “Ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação pelo IBAMA, os imóveis rurais privados existentes nos limites descritos no art. 2º deste Decreto, nos termos dos artigos 5º, alínea ‘k’, e 6º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941”;*

*e) o art. 2º, § 2º, do Decreto Presidencial dispôs que: “O subsolo das áreas descritas no caput deste artigo integram os limites do Parque Nacional dos Campos Gerais”;*

*f) de um total de 260,86ha de área da Portaria de Lavra, cerca de 121,63ha foram açambarcados pela área do Parque Nacional dos Campos Gerais;*

*g) considerando a reserva mineral de calcário passível de exploração, nos termos da Portaria de Lavra nº 1.348/84, há 69,80ha sob os quais há toneladas de minério cuja extração foi sacrificada pelo Decreto Presidencial que criou o PARNA Campos Gerais;*

*h) portanto, houve autêntica desapropriação indireta, motivo pelo qual faz jus à indenização na exata proporção do sacrifício patrimonial experimentado a reboque da criação do Parque Nacional dos Campos Gerais (evento 1)."*

A sentença proferida declarou a ocorrência da prescrição da pretensão e julgou extinto o processo com resolução de mérito. Também condenou a parte autora ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios, estes fixados em 10% sobre o valor da causa, equivalente a 5% para cada réu (evento 483, SENT1).

Aos embargos de declaração opostos pela parte autora e pela União foi dado parcial provimento, apenas para integrar a fundamentação da sentença (evento 507, SENT1).

A parte autora apelou (evento 517, APELAÇÃO01), alegando que: a concessão minerária que lhe foi outorgada não foi alvo de uma limitação administrativa quando da criação do parque nacional, tratando-se, em verdade, de hipótese de desapropriação indireta; no curso do processo ficou comprovado que no ano de 2013 foi protocolado um pedido de licenciamento ambiental para exploração de calcário, o qual foi negado em razão de se tratar de unidade de conservação; aplica-se ao caso o prazo prescricional de dez anos, seja por se tratar de desapropriação indireta, seja por não se referir a coisa móvel, nos termos do art. 80, I, c/c art. 1.238, parágrafo único, do Código Civil; em decisão saneadora já havia sido decidido que se aplica o prazo prescricional decenal; é irrelevante a inexistência de requerimento administrativo de exploração minerária endereçado ao ICMBio, pois a exploração minerária dentro dos limites do parque nacional é incompatível com os objetivos da existência da unidade de conservação, de modo que a atividade jamais poderia ser autorizada, além de que, na esfera federal, o órgão competente para o licenciamento ambiental ainda é o IBAMA, não o ICMBio, conforme o art. 13 da Lei Federal nº 11.516/07; a poligonal da portaria de lavra é única, de modo que a exploração de uma parcela dela configura o exercício do direito outorgado em sua plenitude, sendo, portanto, irrelevante que não tenha ocorrido a lavra dentro da área do parque nacional. Além disso, a portaria de lavra confere ao concessionário o direito de explorar o minério previamente pesquisado em toda a extensão da poligonal, mas não o dever, tampouco o ônus, de explorar toda a poligonal ao mesmo tempo; o precedente do Superior Tribunal de Justiça mencionado na sentença não se aplica ao presente caso, pois não se referia a uma concessão minerária *strictu sensu* e sim a um licenciamento minerário disciplinado por lei especial e sujeito a uma limitação administrativa; deve se aplicar ao caso o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 140.254 AgR, de relatoria do eminente



Ministro Celso de Mello; o art. 45, IV, da Lei Federal nº 9.985/00 é inoponível ao direito pleiteado pois, tratando-se de restrição de direitos, o dispositivo deve ser interpretado restritivamente, aplica-se, portanto, apenas a questões fundiárias, e não a questões minerárias; ainda que se admita a incidência do art. 45, IV, da Lei Federal nº 9.985/00 no caso concreto, não há como afastar o direito de indenização por dano emergente, uma vez que o direito de exploração minerária outorgado pela portaria de lavra é um ativo do concessionário, com expressão econômica e passível de avaliação independentemente da sua extração; o esbulho possessório não é requisito indispensável à configuração da desapropriação indireta e, ainda que o fosse, a apelante detinha a posse da jazida quando da criação da unidade de conservação ambiental que, sob o enfoque do direito minerário, foi esbulhada.

A União (evento 516, RECORD1) e o ICMBio (evento 520, APELAÇÃO1) também recorreram, pleiteando que os honorários sejam fixados com base nos percentuais máximos do artigo 85, §2º, do CPC. Alegam que os honorários fixados na sentença são ínfimos em comparação com a complexidade da demanda e o valor do proveito econômico que a União obteve com a sua extinção, que foi quantificado na perícia judicial em R\$ 249.884.460,48 (duzentos e quarenta e nove milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais e quarenta e oito centavos). Destacam que o processo tramita desde 2014 e teve uma extensa fase de instrução probatória. O ICMBio chama atenção ainda para o §6º-A do art. 85 do CPC, que proíbe a fixação dos honorários por apreciação equitativa quando o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou o valor atualizado da causa for líquido ou liquidável, como no presente caso.

Com contrarrazões, vieram os autos a esta Corte.

**É o relatório.**

## VOTO

### ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Recebo as apelações interpostas, por se tratarem de recursos adequados e tempestivos, restando preenchidos os seus pressupostos formais.

### Apelação da parte autora:

A sentença proferida reconheceu a ocorrência da prescrição e, apesar de já estar resolvida a demanda, também analisou o mérito, entendendo que a pretensão indenizatória da parte autora deve ser rejeitada.

No que diz respeito à prescrição, a decisão foi assim fundamentada:

"(...)

#### **Regime de exploração mineral**

(...)

*No presente caso, a parte autora é titular da Portaria de Lavra nº 1.348, concedida no ano de 1984 (Processo DNPM nº 810.641/1976). Segundo os eventos anotados no processo administrativo, em 15/10/1976, foi requerida a licença para pesquisa e, em 20/12/1983, foi solicitada a licença de lavra, concedida em 18/10/1984 pelo poder público (evento 378, LAUDO2, p. 4). De acordo com o DNPM (atual ANM), a portaria de lavra da parte autora encontra-se ativa e não houve, em nenhum momento até o envio do ofício em 12/02/2016, declaração administrativa de decaimento do direito (evento 35, OFIC1).*

#### **Desapropriação indireta e limitação administrativa**

*A pretensão da parte autora é a indenização pela desapropriação indireta do produto não explorado objeto de portaria de lavra de minério, em razão da criação do Parque Nacional (PARNA) dos Campos Gerais.*

*A desapropriação indireta ocorre quando a administração pública se apropria de um bem particular sem observar as formalidades constitucionais e legais, entre as quais a declaração de interesse público e a indenização prévia. Ela decorre de esbulho possessório praticado pelo Poder Público e é também chamada de apossamento administrativo.*

*Caso o bem expropriado ainda não tenha utilidade pública, o interessado pode propor ação possessória com o objetivo de manter ou reintegrar a posse. De outro lado, se o bem está afetado a uma finalidade pública, resta ao interessado propor a ação de desapropriação indireta para fins de indenização. Nesse sentido, é o art. 35 do Decreto-Lei 3.365/41:*

*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.*

*A ação de desapropriação indireta, portanto, é uma ação essencialmente condenatória, pois objetiva a indenização por perdas e danos decorrentes do apossamento, pelo Poder Público, de bem particular, sem possibilidade de retomada. Também é chamada de "ação expropriatória indireta" ou "ação de ressarcimento de danos causados por apossamento administrativo".*

*A ação de indenização por desapropriação indireta decorre da impossibilidade de outorga de tutela específica ao proprietário e pode ser proposta pelo particular prejudicado enquanto não transcorrido o prazo legal. A irreversibilidade da incorporação do bem imóvel ao patrimônio público é condição indispensável à procedência da*

pretensão.

O Superior Tribunal de Justiça mantém entendimento de que a ação de desapropriação indireta tem natureza pessoal, pois busca o direito (pessoal) à indenização, e não a retomada da propriedade do bem (direito real). Na ação de desapropriação indireta, o autor perdeu a propriedade e quer ser ressarcido em pecúnia (STJ. 1ª Turma. REsp 1.653.169-RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 19/11/2019).

Após o estudo dos fatos que permeiam este processo, os institutos jurídicos relacionados, bem como a análise de toda a instrução processual, é possível aferir que a pretensão da parte autora, nesta ação, amolda-se à indenização pela limitação administrativa, visto que a desapropriação indireta configura-se com o esbulho possessório, o que não ocorreu na situação em análise.

**Segundo a doutrina, a limitação administrativa é uma determinação de caráter geral, ou seja, um ato normativo geral por meio do qual a administração pública impõe a sujeitos determinados obrigações positivas (de fazer), negativas (de não fazer) e permissivas (de tolerar), a fim de que a propriedade atenda à sua função social. As principais características das limitações administrativas são: a) a criação por meio de atos legislativos ou administrativos de caráter geral (leis, decretos, resoluções); b) o caráter definitivo (podem ser revogadas ou alteradas, mas, em regra, possuem caráter definitivo), c) o caráter unilateral (pois impõem obrigações apenas ao proprietário determinado, e não à administração pública).**

Como consequência da generalidade das limitações administrativas, os proprietários não precisam ser indenizados pelo Poder Público. Excepcionalmente, a jurisprudência reconhece o direito à indenização, quando há significativa redução do valor econômico do bem. Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça: "(...) Sendo imposições de natureza genérica, as limitações administrativas não rendem ensejo a indenização, salvo comprovado prejuízo. (...)" (STJ. 2ª Turma. REsp 1233257/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 16/10/2012).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça enfatiza que "as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não configuram desapropriação indireta, a qual só ocorre quando existe o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público" (STJ, EDcl no RESP 1784226, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE 06/06/2019).

Diante da ocorrência de limitação administrativa, o meio processual mais adequado à pretensão de reparação é a ação indenizatória e não a ação de desapropriação indireta. Isso porque a instituição de uma unidade de conservação acarreta restrições ao uso da propriedade, muitas vezes, inclusive sobre o direito de construir, mas a mera limitação administrativa não constitui desapropriação indireta.

No presente caso, a natureza da restrição ao direito de propriedade como limitação administrativa pode ser extraída da manifestação da ANM no evento 464:

" (...) 2) A Portaria de Lavra 1348 foi outorgada à empresa Itaiá Mineração Indústria e Comércio Ltda. em 18/10/1984, **anteriormente à criação do Parque Nacional dos Campos Gerais**, a qual se deu em 26/03/2006, por meio do Decreto 10796, de 23/03/2006. Verifica-se, conforme figura abaixo, que a poligonal outorgada recai parcialmente dentro dos limites dessa UC, onde a atividade de mineração não pode ser exercida, e parte em sua Zona de Amortecimento, **onde a atividade de mineração poderá ou não ser exercida, a depender do Plano de Manejo** que vier a ser implantado. Assim, a possibilidade de exploração mineral por meio da referida Portaria de Lavra em parte da poligonal outorgada dependerá da criação e implantação do Plano de Manejo da UC em questão;

3) A caducidade do título dependerá da definição das atividades permitidas pelo Plano de Manejo do Parque Nacional dos Campos Gerais na sua Zona de Amortecimento, **plano este que se encontra pendente de criação e implantação**. Assim, em caso de permissão de atividades minerárias no entorno da UC, o título poderá ser mantido retirando-se a interferência com a mesma, sendo as atividades de exploração realizadas dentro das limitações estabelecidas. Somente em caso de proibição de atividades minerárias na Zona de Amortecimento é que o título poderá ser integralmente caducado;"

A ANM esclarece que a poligonal (da portaria de lavra) outorgada à parte autora coincide parcialmente com os limites do PARNA e, dentro destes limites, há possibilidade de exploração do minério dentro da zona de amortecimento, respeitado o plano de manejo da unidade de conservação.

A possibilidade de exploração da atividade minerária, de acordo com plano de manejo da unidade de conservação, na zona de amortecimento, é corroborada pelo ICMBio no evento 467:

Plano de Manejo:

O Parque Nacional dos Campos Gerais, unidade de conservação de Proteção Integral foi criado pelo Decreto s/nº de 23/03/2006, com o objetivo de preservar os ambientes naturais ali existentes, com destaque para os remanescentes de Floresta Ombrófila Mista e de Campos Sulinos, realizar pesquisas científicas e desenvolver atividades de educação ambiental e turismo ecológico. O Parque Nacional ainda não possui Plano de Manejo.

Zona de Amortecimento:

Nos termos do art. 4º do Decreto de criação da unidade, "o limite da zona de amortecimento do Parque Nacional dos Campos Gerais é de quinhentos metros em projeção horizontal, a partir do perímetro" (mapa em anexo). (...)

Portanto, empreendimentos localizados na zona de amortecimento das unidades, a princípio, podem ser licenciados e cabe ao ICMBio, no caso de unidade federal, a autorização para o licenciamento ou a ciência no processo conduzido pelo órgão competente.

Possibilidade de exploração dentro dos limites do Parque Nacional:

A Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio tem entendimento consolidado sobre a possibilidade de proprietários de áreas privadas inseridas em unidades de conservação cujo procedimento expropriatório ainda não foi finalizado, continuarem com as atividades econômicas realizadas à época da criação da UC.

*Saliente que, ao contrário do afirmado no laudo pericial, o PARNA teve a zona de amortecimento delimitada no decreto de criação, conforme art. 4º (evento 1, OUT5):*

**Art. 4º** O limite da zona de amortecimento do Parque Nacional dos Campos Gerais é de quinhentos metros em projeção horizontal, a partir do perímetro.

*Ademais, em que pese ainda não haver plano de manejo aprovado para a unidade de conservação, as manifestações da ANM e ICMBio deixam clara a possibilidade, em tese, da exploração do minério.*

*Apesar da inadequação da via eleita, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido da possibilidade de fixação excepcional de indenização por limitação administrativa em ação de desapropriação indireta, em atenção ao princípio da prevalência da decisão de mérito satisfativa (STJ. 1ª Turma. REsp 1.653.169-RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 19/11/2019).*

#### **Prescrição/decadência**

*Em alegações finais, a União requereu a análise da prescrição, pois não operada a preclusão. Sustentou que, no caso, a prescrição é quinquenal, vez que a desapropriação indireta recai sobre portaria de lavra, a qual deve ser considerada bem móvel. Defendeu que a jurisprudência que define o prazo prescricional decenal é aplicável somente às desapropriações indiretas sobre bens imóveis. Também defendeu que o prazo prescricional é quinquenal, considerando a configuração de limitação administrativa no caso e não de desapropriação indireta.*

*O presente caso comporta, após toda a instrução processual, a análise da prescrição nos termos fáticos e jurídicos da demanda, ou seja, o caso é de limitação administrativa e não de desapropriação indireta.*

*Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento recente de que o prazo prescricional aplicável à indenização decorrente de limitação administrativa é quinquenal:*

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. NORMAS AMBIENTAIS. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. ARTS. 489, § 1º, E 1022 DO CPC/2015. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. PRESCRIÇÃO.*

*APLICAÇÃO DO PRAZO PREVISTO NO ART. 10, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO-LEI N. 3.365/41.*

*1. Não se verifica ofensa aos arts. 489, § 1º, e 1022 do CPC/2015 na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, tendo expressamente enfrentado a alegação de que não se iniciara, no caso, a fluência do prazo prescricional.*

*2. O acórdão proferido pelo Tribunal a quo está em consonância com o entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não configuram desapropriação indireta, a qual só ocorre quando existe o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público (REsp 1784226/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/02/2019, DJe 12/03/2019), sendo aplicável, ademais, o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41.*

*3. Agravo interno não provido.*

*(AgInt no AREsp 1443672/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/02/2020, DJe 18/02/2020)*

*O Decreto-Lei 3.365/41, mencionado no acórdão, assim dispõe:*

*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. (Vide Decreto-lei nº 9.282, de 1946) Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.*

*Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.*

*Assim, o prazo quinquenal previsto no § 1º do art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41 deve ser considerado nos casos de indenização decorrente de limitação administrativa eventualmente decorrentes de utilização ou não do direito de lavra.*

*Nos termos constantes do presente processo judicial, deve ser considerada a data de 24/03/2006 como o termo inicial do prazo prescricional para indenização pela limitação administrativa (criação do PARNA Campos Gerais). O prazo prescricional de cinco anos, portanto, estaria configurado em 25/03/2011.*

*No entanto, mesmo que seja considerado no presente caso que a parte autora formulou requerimento administrativo para exclusão da área objeto da portaria de lavra dos limites do PARNA em 21/08/2008, com negativa definitiva do ICMBio em 25/08/2011 (evento 1, OUT9), deve ser reconhecida a prescrição. Durante o período de tramitação da solicitação administrativa se considerar que o prazo de prescrição estave interrompido, na forma do art. 4º do Decreto 20.910/32.*

*Entre o termo inicial e a data do requerimento administrativo, correram aproximadamente 2 anos e 5 meses. Entre a data da conclusão administrativa e o ajuizamento da ação, em 30/09/2014, correram aproximadamente 3 anos e 1 mês.*

*Logo, ainda que se considere a interrupção do prazo durante a tramitação do pedido, na data de ajuizamento desta ação, a pretensão já se encontrava prescrita, pois ultrapassado o período quinquenal, iniciado com a criação do PARNA.*

*Ainda que a decisão acima seja suficiente para encerrar o presente processo, as considerações e as fundamentações abaixo também integram todo o caminho percorrido na análise do feito. Anoto que todas elas reforçam o raciocínio aqui desenvolvido no sentido de que não houve desapropriação indireta, mas sim limitação administrativa. Neste campo, a prescrição foi analisada e acolhida.*

*(...)"*

**Não vejo razões para afastar o reconhecimento da prescrição no caso em exame.**

Esta Turma, ao julgar caso semelhante, já manifestou o entendimento de que *não se cogita em desapropriação indireta de recursos minerais que não chegaram a ser lavrados, pois tais recursos são bens públicos* (TRF4, AC 5012177-90.2014.4.04.7009, 12ª Turma, Relator LUIZ ANTONIO BONAT, julgado em 21/02/2024).

Do voto proferido pelo Exmo. Des. Luiz Antonio Bonat, colhe-se a seguinte fundamentação, que adoto como razões de decidir:

"(...)

*"Desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria do bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. O instituto é uma criação doutrinária que tem por escopo justamente salvaguardar o particular de intervenções da Administração Pública em sua propriedade, proibindo seu proprietário de usufruir plenamente do imóvel, ou seja, trata-se daquelas situações em que a Administração não realiza a desapropriação do bem, contudo, restringe o direito de propriedade a tal ponto, que a sua manutenção torna-se inviável." (TRF4, AC 5005718-42.2014.4.04.7213, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 12/10/2022) (grifei).*

(...)

*O pressuposto fundamental da "desapropriação" é, pois, a existência de propriedade privada de um bem, passível de ser incorporado ao patrimônio público.*

*Os recursos minerais são bens do domínio da União, nos termos do artigo 20 da Constituição Federal, que assim estabelece:*

*Art. 20. São bens da União:*

*I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;*

*II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;*

*III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;*

*IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)***

*V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;*

*VI - o mar territorial;*

*VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;*

*VIII - os potenciais de energia hidráulica;*

***IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;***

*X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;*

*XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.*

*A Constituição assegura ao concessionário, a quem foi outorgado o direito de explorar recursos minerais, a propriedade apenas do "produto da lavra", nos termos do art. 176, que assim dispõe:*

*Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. (grifei)*

*Produto da lavra, conforme exposto na sentença, é o recurso mineral destacado do solo ou do subsolo. Veja-se que, de acordo com o Código de Mineração, lavra é "o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que estiver, até o beneficiamento das mesmas" (DL 227/1967, art. 36; grifei).*

*Portanto, enquanto não for extraído da superfície da terra, do solo ou do subsolo, o minério é bem da União. Apenas após a extração se pode falar em "produto da lavra", esse sim de propriedade do concessionário, a teor do art. 176 da Constituição Federal.*

*No caso, é incontroverso que a autora não chegou a explorar a mina de calcário. A demandante defende que houve desapropriação indireta e que tem direito à indenização porque a extração do minério se tornou inviável a partir da criação do parque nacional, na área em que a unidade de conservação ambiental se sobrepôs à área da portaria de lavra, uma vez que não é permitida exploração mineral em unidades de proteção integral. Isto é, considera que foi desapropriado o minério ainda não lavrado. (...)*

*Ora, se o calcário remanescente na jazida não chegou a ser lavrado/extraído, não há que se falar em "produto da lavra" que pudesse ser apropriado pelo Poder Público. O mineral continuou aderido à superfície, ao solo ou ao subsolo e, por conseguinte, não passou a integrar o patrimônio do concessionário, permanecendo sob domínio da União. O*

decreto que criou o Parque Nacional dos Campos Gerais apenas esclareceu que o subsolo do parque integra os seus limites (art. 2º, § 2º do Decreto de 23/03/2006 - evento 1, OUT7), sem trazer qualquer alteração no domínio, que já era da União, por força de disposição constitucional (CF/88, arts. 20 e 176), e assim permaneceu.

Por isso, não se cogita em desapropriação indireta de recursos minerais que não chegaram a ser lavrados, pois tais recursos são bens públicos. O concessionário não é proprietário da jazida mineral, sendo a ele concedido tão-somente o direito de aproveitá-la, nos termos da outorga (Decreto-Lei 227, arts. 7º e 84). Realizada atividade extrativa, se tornará proprietário do produto lavrado. Até que isso aconteça (lavra do minério), não é proprietário de recursos minerais, passíveis de serem apropriados pelo Poder Público. Ou seja, não houve desapropriação indireta porque ausente de um de seus pressupostos. A concessionária (e a cessionária) não era proprietária de recursos minerais (produto da lavra) no momento da criação do Parque Nacional. A mera expectativa de que poderia vir a explorar a jazida não gera direito de propriedade quanto ao "produto da lavra", nem retira o domínio da União sobre o minério.

Cito julgados desta Corte que também deixaram de reconhecer desapropriação indireta e direito à indenização no caso de criação de unidades de conservação, quando constatado que os bens supostamente expropriados, em verdade, integravam o patrimônio público:

**DIREITO AMBIENTAL. ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CARIJÓS. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS. DEMOLIÇÃO. CABIMENTO. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO À MORADIA. AUSÊNCIA DE PROVAS DE ÚNICA MORADIA DE PESSOA HIPOSSUFICIENTE. 1. A Estação Ecológica de Carijós foi criada com o objetivo específico de proteção de restingas e manguezais (Bioma Mata Atlântica) da bacia do Rio Ratonas e do Saco Grande, a noroeste da Ilha de Santa Catarina, município de Florianópolis. Para o Superior Tribunal de Justiça, "manguezais, no sentido amplo do termo, são simultaneamente bem da União e Área de Preservação Permanente" (REsp 1.529.405/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 22.11.2019). Cabe referir, ainda, que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens de propriedade da União, consoante previsto no art. 20, VII, da Constituição Federal e art. 1º, a, do Decreto-Lei n. 9.760/46. Mesmo que se tenha título de registro da propriedade, ela não é oponível à União. Sobre essa questão, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 496: "Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União". O Superior Tribunal de Justiça, em precedente abaixo citado, entendeu que se assegura à referida Estação Ecológica, por se tratar de Unidade de Conservação de Proteção Integral, "o mais elevado e estrito grau de salvaguarda ambiental, nela vedadas atividades antrópicas, inclusive o turismo, excetuadas apenas as de pesquisa científica e de caráter educacional (arts. 8º, I, e 9º da Lei 9.985/2000)" - (REsp 1893608/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2020, DJe 23/08/2021). 2. Por essas razões, não procede o pedido de regularização fundiária por parte do apelante. Na ação civil pública originária, um dos primeiros ocupantes da área, já havia sido reconhecida a ilegalidade da construção que hoje pertence ao autor. Com efeito, este Regional já considerou que "tratando-se de área de preservação permanente, sendo unidade de conservação integral, não havendo título que autorizasse a permanência do particular e havendo descumprimento de embargo determinado pelo Ibama, as construções não podem permanecer indefinidamente na área da estação ecológica, especialmente se com esta são incompatíveis" (TRF4, AC 5010478-15.2010.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 24/01/2014). 3. Sobre o pedido de indenização por parte do particular, ora apelante, cabe referir o art. 45, inc. VI, da Lei nº 9.985/2000, que dispõe que excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação, as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade. Conforme laudo pericial, "é possível indicar que a construção da edificação pertencente ao autor ocorreu no período entre 1994 e 2002, e assim posterior a criação da ESEC de Carijós". Acrescente-se, ainda, que o apelante, conforme destacado na sentença, "adquiriu um dos imóveis pertencentes a Juvêncio, onde havia uma edificação com 42,00 m². Posteriormente, ampliou as construções, tudo sem qualquer anuência do poder público, pois, segundo se depreende dos autos, a construção é completamente clandestina, o que denota a ilegalidade da ocupação da área e impõe inclusive o dever de reparar os danos, não havendo que se falar, portanto, em direito à indenização". 4. Ademais, em precedente deste Regional, foi considerado que no caso de a área objeto do litígio estar localizada em terreno de marinha, constituindo-se, portanto, em bem de domínio da União, nos termos do art. 20, inc. VII, da CRFB/88, não seria devido aos particulares o direito à indenização, por suposta desapropriação indireta de propriedade privada para a criação de Unidade de Conservação (AC 5000827-80.2015.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 26/04/2019). 5. Portanto, sendo o imóvel, não apenas área de preservação permanente e inserto em Unidade de Conservação Federal, mas propriedade da União, não há falar em direito à indenização. Já quanto ao direito à moradia, o Julgador de origem entendeu que "para que se pudesse garantir ao autor no presente caso o direito à realocação em caso de retomada da área pelos réus, seria imprescindível a comprovação de ser o imóvel em questão sua única habitação, bem assim sua condição de pessoa hipossuficiente e em situação de vulnerabilidade social", o que não teria ficado demonstrado (evento 242 dos autos originários): 6. Entretanto, para que se pudesse garantir ao autor no presente caso o direito à realocação em caso de retomada da área pelos réus, seria imprescindível a comprovação de ser o imóvel em questão sua única habitação, bem assim sua condição de pessoa hipossuficiente e em situação de vulnerabilidade social. Nada disso restou demonstrado. Em sua contestação, a União alega que em consulta realizada junto à "Receita Federal consta, a ocupação do autor como - Natureza da Ocupação: 012 - Ocupação Principal: 130 - Natureza da Ocupação: 012 significa: Proprietário de empresa ou de firma individual ou empregador-titular - Ocupação Principal: 130 significa: Gerente ou supervisor de empresa industrial, comercial ou prestadora de serviços. Ademais, o endereço informado na petição inicial e na Receita coincide com estabelecimento comercial". De fato, se para obter o benefício da gratuidade da justiça, basta que o requerente afirme sua condição de hipossuficiente, isso não é o bastante para se impor ao Estado o ônus de arcar com uma solução para uma nova moradia diante da constatação de obra construída ilegalmente. A pretensão, portanto, também não pode ser acolhida. Considerando que o apelante não se insurgiu especificamente quanto aos fundamentos da sentença, apenas invocando o direito à moradia de forma genérica, também nesse ponto deve ser indeferida a pretensão da parte autora, ora apelante. 7. Sentença integralmente mantida. (TRF4 5022478-66.2018.4.04.7200, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 04/05/2022)**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PARQUE NACIONAL DA ILHA GRANDE. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. RECURSOS DE APELAÇÃO INTERPOSTOS PELA MESMA PARTE. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. 1. Uma vez que o domínio da área sub judice é da União, inadmitte-se a desapropriação indireta de área que já é de domínio público. 2. A interposição de mais de um recurso contra a mesma decisão implica o exame apenas**

*daquele que foi primeiramente protocolado, tendo em vista o instituto da preclusão consumativa e o princípio da unirecorribilidade. (TRF4, AC 5001118-62.2010.4.04.7004, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 28/04/2015)*

(...)"

No presente caso, conforme bem constou da sentença apelada, não há prova de que tenha ocorrido a extração do minério, assim como no precedente acima mencionado. Assim, não há falar em desapropriação indireta, tratando-se, portanto, de pleito indenizatório decorrente de limitação administrativa. Desse modo, correta a sentença ao considerar que não se aplica ao caso o prazo prescricional decenal, e sim o quinquenal, previsto tanto no parágrafo único do art. 10 do Decreto-Lei nº 3365/41<sup>1</sup>, quanto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32<sup>2</sup>.

Nesse sentido: *"no caso de desapropriação indireta, o prazo aplicável é o do Código Civil, ou seja, 10 anos, nos termos do art. 205 do CC de 2002, com a ressalva de que o prazo quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32 e no § 1º do art. 10 do Decreto-Lei nº 3365/41 deve ser considerado nos casos de desapropriação direta ou de mera limitação administrativa"* (TRF4, ApRemNec 5001210-51.2017.4.04.7212, 3ª Turma, Relator ROGERIO FAVRETO, julgado em 14/02/2023).

O prazo previsto no art. 1.238, parágrafo único, do Código Civil, invocado pela apelante, não tem nenhuma relação com o caso em discussão, pois o referido dispositivo diz respeito ao prazo da usucapião, questão que não faz parte desta demanda. Além disso, a pretensão da parte autora, no caso, é indenizatória, ou seja, de direito pessoal, e não de direito real, como sustenta em seu apelo.

Ainda que a decisão do evento 54, DESPADEC1 tenha inicialmente afastado a prescrição, considerando que se aplicaria o prazo decenal, entendo que não houve a preclusão, especialmente em relação à União, permitindo que o Magistrado de origem revisitasse a matéria em sede de sentença. Isso porque, na mesma decisão, foi determinada a exclusão da União do polo passivo, de modo que ela sequer foi intimada da decisão e, portanto, não lhe foi aberto prazo para interposição de eventual recurso na oportunidade. Além disso, conforme bem consignou a União nas alegações finais, na época, o entendimento desta Corte era de que não cabia agravo de instrumento contra decisão que afasta a prescrição:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO PARCIAL. ART. 1.015 DO CPC. NÃO CABIMENTO. No caso dos autos, a decisão agravada afastou a prejudicial de prescrição parcial, na qual a ora agravante alegou que os pedidos do autor deverão restar limitados ao prazo prescricional de três anos, o que não é agravável, pois não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art.1.015, caput e parágrafo único, do CPC/2015. (TRF4, AG 5037897-66.2016.4.04.0000, 3ª Turma, Relatora para Acórdão MARGA INGE BARTH TESSLER, julgado em 27/09/2016)*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. PRESCRIÇÃO REJEITADA, VALOR DA CAUSA E INÉPCIA DA INICIAL - NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO MATÉRIA NÃO RECORRÍVEL PELA VIA DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REDISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. O novo CPC, no art. 1.015, estabeleceu de forma taxativa as hipóteses de cabimento de agravo de instrumento, dentre as quais está a decisão interlocutória que verse sobre o mérito do processo (inciso II). A decisão que, precocemente, rejeita a alegação de prescrição ou decadência, ou deixa de homologar a renúncia ao direito, não resolve o mérito, e por isso não se enquadra dentre as decisões agraváveis de instrumento. Não se diga que o valor da causa contemple decisão sobre o mérito (CPC, art. 1015, II), tampouco que o indeferimento da inicial, em razão da ausência de documentos necessários à propositura da ação, merece ser enfrentado de pronto, pela via incidental do agravo de instrumento. Conquanto se tenha o ajuizamento de uma ação por um particular, a causa de pedir parece estar vinculada na ausência do cumprimento de acordo de conduta no entorno da propriedade dos autores, o que leva, sob a sua ótica, à degradação ambiental e a prejuízos financeiros e extrapatrimoniais. A evolução da situação do meio ambiente parece, mostra-se necessária, sim, ao deslinde do feito. Não se trata de prova diabólica, na medida em que caberá aos réus a demonstração da situação ambiental do entorno da propriedade do réu, quando se está a alegar que dela se origina o prejuízo. (TRF4, AG 5043046-43.2016.4.04.0000, 4ª Turma, Relator para Acórdão LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, julgado em 05/04/2017)*

Ante o exposto, deve ser mantida a sentença na parte que reconheceu a prescrição da pretensão, extinguindo o processo com resolução do mérito.

Consigno que, mesmo que se afastasse a prescrição, ainda assim a pretensão seria improcedente, como bem decidido na origem.

Com efeito, analisando as razões recursais da parte demandante, não foram opostos argumentos que se contraponham de forma eficaz às conclusões do magistrado de primeiro grau, razão pela qual a sentença deve ser mantida por seus próprios e bem lançados fundamentos, que transcrevo e adoto como razões de decidir:

"(...)

#### ***Efetiva exploração da jazida***

*Como referido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende que a criação de unidade de conservação, com a imposição de limitações sobre as atividades econômicas desempenhadas dentro de seus limites, configura a limitação administrativa, e não a desapropriação indireta. Não obstante, reconhece a possibilidade de análise da pretensão de indenização por limitação administrativa em sede de ação de desapropriação indireta, em razão do princípio da prevalência da decisão de mérito.*

*Para tanto, o Superior Tribunal de Justiça entende que a indenização por lucros cessantes de jazida mineral, devidamente autorizada, mas impossibilitada por limitações administrativas, impostas pelo Poder Público, necessita da prova da efetiva exploração, conforme acórdão a seguir ementado:*

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. JAZIDA MINERAL. EXPLORAÇÃO. AUSÊNCIA. LUCROS CESSANTES. NÃO CABIMENTO. PRECEDENTES. 1. Os recursos interpostos com fulcro no CPC/1973 sujeitam-se aos requisitos de admissibilidade nele previstos, conforme diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2 do Plenário do STJ. 2. **Discute-se acerca da possibilidade de indenização por lucros cessantes de jazida mineral, devidamente autorizada, mas sem exploração econômica.** 3. **O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a ausência de prova da efetiva exploração da jazida mineral, ainda que a atividade tenha sido previamente autorizada pelos órgãos competentes, afasta o pleito indenizatório decorrente de lucros cessantes.** A propósito: AgRg no REsp 1.154.355/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/6/2013; REsp 232.270/PR, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 29/3/2004, p. 179; REsp 11.485/SP, Rel. Min. Hélio Mosimann, Segunda Turma, DJ 22/11/1993, p. 24928; REsp 24.757/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, DJ 8/11/1993, p. 23522; REsp 77.129/SP, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, Primeira Turma, DJ 2/12/1996, p. 47636. 4. O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 140.254 AgR, de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello, também se manifestou pelo cabimento da indenização da concessão de lavra, legitimamente concedida, na hipótese em que o particular sofra limitações ou restrições administrativas impostas pelo Poder Público que impossibilitem o prosseguimento na exploração econômica das jazidas. Na oportunidade, o STF cita o seguinte magistério do saudoso doutrinador Hely Lopes Meirelles: "A contrario sensu, são indenizáveis as concessões de lavra revogadas ou impedidas de exploração por efeito de desapropriação dos terrenos em que se encontram as jazidas concedidas, porque estas - é de repetir-se - representam um efetivo valor econômico para o titular da concessão. Há, portanto, fundamental diferença entre a jazida não pesquisada e não concedida e em lavra, isto é, a mina em exploração regular. Aquela não propicia indenização; esta exige indenização quando atingida por desapropriação ou revogada a concessão." (RE 140.254 AgR, Rel. Celso de Mello, Primeira Turma, julgado em 5/12/1995, DJ 6-6-1997 PP-24876 EMENT VOL-01872-05 PP-00907). Nessa linha, cita-se também o RE 232.282/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe-029, DIVULG 17/2/2010, PUBLIC 18/2/2010. 5. No caso dos autos, verifica-se que o Tribunal de origem consigna a ausência de prova de que a noticiada extração ocorreu na jazida de areia e cascalho localizada na área desapropriada, ou mesmo no arrendamento entabulado entre a recorrente e a empresa exploradora, ressaltando inexistir exploração mineral no imóvel no período de 2001 a 2007 (fl. 3.242), tanto que foram afastados os danos emergentes, em razão da não comprovação de lícita atividade na jazida. 6. Outrossim, diferentemente da hipótese versada no precedente citado pelo acórdão recorrido, o REsp n. 654.321/DF, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 17/12/2009, em que houve prévia atividade exploratória, no caso em apreço não houve exploração econômica da jazida na área expropriada, motivo pelo qual não é devida a indenização pelos lucros cessantes. 7. Recurso especial provido, a fim de afastar a condenação ao pagamento dos lucros cessantes. (REsp 1571238/GO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2021, DJe 11/03/2021)

Neste caso, é controverso entre as partes o fato de haver ou não exploração econômica da jazida mineral antecedente à criação do PARNA dos Campos Gerais. De acordo com as partes rês, a ausência de exploração é óbice à pretensão da parte autora, pois, inexistente proveito econômico do minério anterior à criação da unidade de conservação, não há que se falar em indenização.

Nesse sentido, no decorrer da tramitação processual e conforme debates estabelecidos nas audiências realizadas, foi levantada a possibilidade de exploração ou não do minério existente dentro do PARNA Campos Gerais. A fim de esclarecer o ponto, o julgamento foi convertido em diligência, com intimação da ANM e ICMBio para manifestação sobre a existência ou não de requerimento administrativo prévio para exploração do minério objeto da portaria de lavra discutida nesta ação, bem como caducidade do título e eventuais fatores impeditivos do desempenho da atividade minerária.

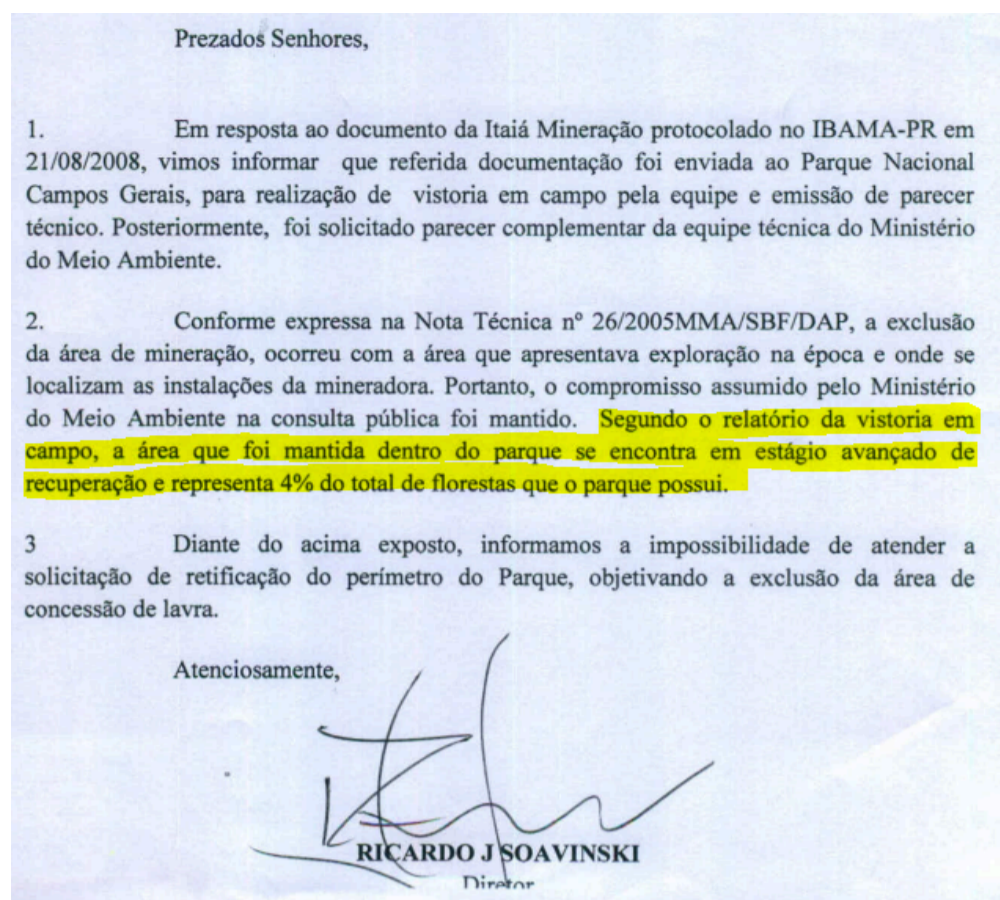
No evento 464, a ANM afirmou que "a poligonal outorgada recai parcialmente dentro dos limites dessa UC, onde a atividade de mineração não pode ser exercida, e parte em sua Zona de Amortecimento, onde a atividade de mineração poderá ou não ser exercida, a depender do Plano de Manejo" e "A caducidade do título dependerá da definição das atividades permitidas pelo Plano de Manejo".

No evento 467, o ICMBio informou que "O Parque Nacional ainda não possui Plano de Manejo" e "sequer houve solicitação de Autorização do ICMBio para exploração do minério nos limites do Parque. O que ocorreu foi o envio de um ofício ao Instituto requerendo a revisão dos limites para retirar a parte da lavra de dentro dos limites do Parque e um processo de licenciamento ambiental junto ao órgão estadual, na parte da poligonal fora dos limites da unidade, que recebeu parecer positivo do ICMBio". Ressaltou haver "entendimento consolidado sobre a possibilidade de proprietários de áreas privadas inseridas em unidades de conservação cujo procedimento expropriatório ainda não foi finalizado, continuarem com as atividades econômicas realizadas à época da criação da UC (...) No entanto, no caso em tela, há que se considerar que não havia exploração do minério na parte da poligonal dentro nos limites do Parque Nacional em 2006, quando de sua criação, de acordo com as próprias informações da Perícia". Por fim, asseverou que a lavra dentro dos limites do PARNA (fora da zona de amortecimento) é "incompatível com os objetivos de conservação específicos".

Com base nas manifestações da ANM e ICMBio, é possível concluir que o PARNA dos Campos Gerais não possui plano de manejo aprovado, pelo menos até 25/10/2021 (data da manifestação do ICMBio). Todavia, é possível a autorização da exploração mineral dentro da zona de amortecimento, desde que obedecidas às diretrizes do plano de manejo.

Contudo, não há prova de solicitação administrativa de autorização do empreendimento ao ente licenciador federal. Há apenas o pedido de exclusão da área objeto da portaria de lavra dos limites do PARNA e o pedido de licença ambiental ao órgão estadual (à época o IAP/PR). Ademais, não há prova da exploração do minério existente dentro da extensão da unidade de conservação.

Os documentos anexados no processo minerário demonstram que houve a pesquisa e prospecção para fins de concessão da portaria, mas não houve a extração. Isso se observa no pedido de exclusão das poligonais da portaria de lavra dos limites da unidade de conservação, conforme resposta administrativa de 2011 (evento 1, OUT9):



Há indícios, inclusive colhidos no laudo pericial, de que o minério objeto da portaria de lavra, no que coincide com os limites do PARNA, jamais foi explorado economicamente. A inexistência de documentos que comprovem a efetiva exploração econômica do minério existente, anteriormente à criação do PARNA, é confirmada pelo perito no quesito 8 (evento 392):

8 - Informe o Perito se existem nos autos documentos que comprovem que houve extração de minério nos cinco anos anteriores à criação do Parque Nacional dos Campos Gerais (anteriores à 23/03/2006) e, caso positivo, indique o volume mensal extraído.

Resposta: Não existem nos autos documentos que comprovem que houve extração de minério.

Ao ser indagado acerca do motivo pelo qual ocorreu a paralisação ou abandono das atividades pré-existentes de lavra na área em questão (após a realização dos estudos e concessão da portaria), o perito respondeu (evento 361):

3. Caso as atividades pré-existentes de lavra nas áreas dos processos minerários citados estejam paralisadas ou abandonadas, é possível o sr. perito determinar se tal se deu por exaurimento da jazida existente ou por algum outro motivo de força maior, restando, nesse último caso, alguma jazida remanescente cuja futura exploração ficaria inviabilizada?

Resposta:

a) Motivo de força maior – demanda de mercado e viabilidade técnica.

b) As modernas técnicas de extração e aproveitamento mineral permitem afirmar que a reserva medida é lavrável e possui viabilidade técnica e demanda comercial.

Com base na resposta do perito, é possível depreender que a jazida já não era explorada antes da criação do PARNA no ano de 2006, em razão de desinteresse econômico/viabilidade técnica.

Ultrapassada a inadequação da via da desapropriação indireta e a ocorrência da prescrição, não há como verificar elementos que justifiquem a indenização pela limitação administrativa.

Não há, nestes autos, prova de requerimento administrativo ao órgão competente (ICMBio) para autorização da atividade minerária dentro do PARNA (respeitados os limites da zona de amortecimento e o plano de manejo). Ainda, não há prova da exploração da jazida inserida na unidade de conservação em momento anterior à sua criação, o que foi corroborado pela prova técnica.

Os documentos juntados pela parte autora, de relatório de reavaliação de reserva datado de 2018 (evento 350, OUT2), recibo de entrega de relatório anual de lavra, datados de 2020 (evento 354, OUT2), 2018 (evento 367, OUT3) e 2017 (evento 367, OUT2), além de plano de aproveitamento econômico de 2018 (evento 442, OUT2) são unilateralmente produzidos e posteriores ao período de análise para fins de indenização.

Os relatórios anuais de lavra para os anos de 2001 a 2005, anexados no evento 469, OUT3, além de unilaterais, não permitem afastar a conclusão da perícia pela ausência de prova de exploração do minério anteriormente à criação do PARNA. Nesse sentido, na linha da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que exige a prova da efetiva exploração da jazida para a indenização decorrente de limitação administrativa, a pretensão da parte autora não se justifica.

Ademais, a Lei nº 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza brasileiro, estipulou que a criação de uma unidade de conservação exclui a possibilidade de indenização por lucros cessantes:

Art. 45. Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação: (...) III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público; IV - expectativas de ganhos e lucro cessante; V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos; VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.

*No caso, a inexistência de requerimento administrativo ao ente competente (ICMBio) para exercício da atividade de exploração da jazida dentro dos limites do PARNA Campos Gerais e a ausência de prova da efetiva exploração previamente à criação da unidade de conservação, atestada pela prova pericial, ensejam a aplicação do dispositivo acima transcrito. Ausente requerimento administrativo e exploração prévia da jazida, somente é possível tratar de expectativas de ganhos pela parte autora.*

*Todavia, por expressa previsão legal, as expectativas de ganhos não são indenizáveis em razão da criação de unidades de conservação. Logo, a pretensão da parte autora de indenização pela limitação administrativa sobre o direito de exploração deve ser rejeitada.*

(...)"

A sentença recorrida está em conformidade com o entendimento desta Turma, que já decidiu pela improcedência dos pedidos em caso similar:

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSO CIVIL. MINERAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA DO PRODUTO DA LAVRA (CALCÁRIO). CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PARQUE NACIONAL DOS CAMPOS GERAIS. DECLARAÇÃO DE QUE HOUVE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA (E NÃO MERA RESTRIÇÃO ADMINISTRATIVA) E DE QUE HÁ DIREITO À INDENIZAÇÃO. LIMITES DA LIDE. ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA. INOVAÇÃO INADMITIDA. 1. A desapropriação, direta ou indireta, pressupõe a existência de propriedade privada de um bem, passível de ser incorporado ao patrimônio público. 2. Os recursos e jazidas minerais são bens da União (CF/88, arts. 20, IX, e 176). O concessionário a quem foi outorgado direito à exploração ou aproveitamento de substância mineral é proprietário apenas do produto da lavra (CF/88, art. 176). 3. Lavra é o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas (DL 227/1967, art. 36). 4. Inexiste desapropriação indireta de recursos minerais que ainda não foram extraídos do solo ou subsolo (lavrados), pois, em tal hipótese, o minério continua sendo bem público, sob domínio da União. 5. Também não há que se falar em desapropriação indireta se a criação do parque nacional atingiu apenas parcialmente a poligonal do título minerário e a prova dos autos indica que os réus não impediram a exploração da jazida após a criação da unidade de conservação. 6. Não há direito à indenização se o pedido de reparação de danos está embasado na ocorrência de desapropriação indireta que não ocorreu. 7. É irrelevante analisar se as perdas alegadas pelo titular da concessão de lavra (ou seu sucessor/cessionário) - em decorrência da implantação da unidade de conservação - constituiriam lucros cessantes ou danos emergentes e podem ser indenizados, se o direito à reparação de danos em si deixou de ser reconhecido por não estar configurada a causa de pedir que o embasava (desapropriação indireta). Pela mesma razão, é desnecessário avaliar se o cessionário agiu de boa-fé ao adquirir o direito minerário depois da criação do parque nacional, pois essa circunstância somente teria alguma importância se a desapropriação houvesse de fato ocorrido e se tivesse, então, que decidir se o sucessor do concessionário teria direito a alguma reparação em tal hipótese. 8. Questões analisadas à luz do pedido e da causa de pedir (declaração de que criação do parque nacional acarretou desapropriação indireta do produto da lavra). A desapropriação de bens diversos do produto da lavra (como do ativo financeiro representado pelo título minerário ou do imóvel sobre o qual se situa a jazida) não pode ser analisada por extrapolar os limites da lide. Princípio da estabilização da demanda. Inovação inadmissível. 9. Apelação desprovida. Sentença de improcedência mantida. (TRF4, AC 5012177-90.2014.4.04.7009, 12ª Turma, Relator LUIZ ANTONIO BONAT, julgado em 21/02/2024)*

Acrescento que as questões suscitadas pela recorrente acerca da Lei nº 9.985/2000 são irrelevantes para a solução do litígio. Com efeito, a sentença decidiu que, "na linha da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que exige a prova da efetiva exploração da jazida para a indenização decorrente de limitação administrativa, a pretensão da parte autora não se justifica". O fundamento de que "a Lei nº 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza brasileiro, estipulou que a criação de uma unidade de conservação exclui a possibilidade de indenização por lucros cessantes" serviu apenas para reforçar a conclusão a que o magistrado já havia chegado com base nos demais fundamentos da sentença. Assim, mesmo com eventual afastamento da previsão do art. 45, IV, da Lei nº 9.985/2000 ao caso concreto, a demanda continuaria sendo improcedente.

O argumento de que o precedente do Superior Tribunal de Justiça mencionado na sentença (REsp 1571238/GO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2021, DJe 11/03/2021) não se aplicaria ao presente caso por não se referir a uma concessão minerária *strictu sensu*, e sim a um licenciamento minerário disciplinado por lei especial, também não se sustenta. Analisando o voto condutor do referido acórdão, observa-se que a decisão não se fundamentou no fato de se tratar de um licenciamento minerário simplificado, sem prévia fase de pesquisa. O que se exige para que haja direito à indenização por lucros cessantes, de acordo com o julgado, é a comprovação de que a parte deixou de obter lucros em razão da limitação administrativa, o que estaria configurado na hipótese de demonstrar que já extraía o mineral previamente. Considerando as alegações de que a concessão minerária *strictu sensu* possui características diferenciadas, envolvendo gastos elevados em outras fases, como a de pesquisa, entendo que, minimamente, a parte autora deveria ter demonstrado que já tinha, antes da criação do parque nacional, feito investimentos em fases preparatórias para a realização da efetiva extração mineral na área específica, o que também não foi comprovado *in casu*. Assim, não há como afirmar que, na situação em exame, a empresa demandante deixou de auferir lucros pela não extração mineral na área do parque nacional em razão de sua criação. Mesmo já detendo a concessão da lavra desde 1984, a parte autora não promoveu a efetiva exploração mineral no local até a criação da unidade de conservação, em 2006, não havendo como presumir que adotaria conduta diversa a partir de então caso o parque nacional não tivesse sido criado. Desse modo, não vejo razões para afastar a aplicabilidade do precedente ao presente caso.

Nesse contexto, a mera alegação de que "a portaria de lavra confere ao concessionário o direito de explorar o minério previamente pesquisado em toda a extensão da poligonal, mas não o dever, tampouco o ônus, de explorar toda a poligonal ao mesmo tempo" não é suficiente para demonstrar que houve efetivo prejuízo (ou ausência de lucros futuros) em razão da limitação administrativa e, portanto, passível de indenização. Do mesmo modo, também são irrelevantes as alegações de que "a exploração de uma parcela - uma frente, um setor, uma mina - inserida na poligonal da portaria de lavra configura o exercício do direito outorgado em sua plenitude -

desde que assim planejado pelo concessionário e aprovado pelo ente regulador competente" e de que "a apelante detinha a "posse da jazida" quando da criação da unidade de conservação ambiental que, sob o enfoque do direito minerário, foi esbulhada". Como já dito, o direito à indenização exige a prova da efetiva exploração da jazida - ou ao menos da efetiva preparação para tanto - previamente à criação do Parque Nacional dos Campos Gerais e, evidentemente, na área específica por ele afetada, nos termos da lide posta.

Os julgados do STF e do STJ citados pela apelante em seu recurso não têm efeito vinculante e, portanto, não obrigam o Tribunal a seguir a orientação adotada pelas cortes superiores nos respectivos casos concretos (RE 140.254 e REsp 654.321). Além disso, há distinções entre tais casos e o presente. No caso do REsp nº 654.321/DF, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, publicado no DJe em 17/12/2009, apesar de inexistir exploração econômica da jazida no momento da expropriação, anteriormente já havia ocorrido atividade exploratória no local, diferentemente do caso em exame, em que não foi demonstrada a efetiva exploração no local em nenhum momento. No RE nº 140.254, de relatoria do Ministro Celso de Mello, publicado no DJe em 06/06/1997, também há menção, no voto do relator, de que "os concessionários, (...), com **sensíveis prejuízos de ordem econômica**, foram obrigados a **paralisar a exploração daquele recurso mineral em virtude da servidão administrativa que recaiu sobre o imóvel**" (grifos no original). No caso em exame, como já dito, não foi demonstrada a paralisação de qualquer atividade exploratória na área do parque nacional.

Também não tem o condão de modificar a sentença o argumento de que, "ainda que, por hipótese, admita-se a incidência do art. 45, IV, da Lei Federal nº 9.985/00 no caso concreto, a exclusão apriorística de "expectativas de ganhos e lucros cessantes" da indenização por aniquilamento de direitos minerários regularmente outorgados não afasta o direito de indenização por dano emergente" pois "o direito de exploração minerária outorgado pela portaria de lavra é um ativo do concessionário, com expressão econômica (minério in situ), passível de avaliação independentemente da sua extração".

Isso porque, no caso em exame, o pedido formulado na inicial, no que se refere à indenização, abrangeu apenas o "produto da lavra da reserva de "dolomito" objeto da Portaria de Lavra nº 1.348/84 que, em razão da criação do Parque Nacional dos Campos Gerais via Decreto Presidencial de 23 de março de 2006, foi indiretamente expropriado" (evento 1, INIC1, p. 14).

Consequentemente, não há espaço para pleitear, em sede de apelação, indenização pela desapropriação de bem diverso (título minerário/ativo financeiro). Trata-se de inovação recursal que não pode ser admitida, uma vez que o pedido deve ser analisado nos termos deduzidos na inicial e à luz da causa de pedir, descabendo ampliar o julgamento para abarcar novas teses e pleitos.

Ante todo o exposto, voto por negar provimento à apelação da parte autora.

### **Apelação da União e do ICMBio:**

A União e o ICMBio alegam que os honorários fixados na sentença são ínfimos em comparação com a complexidade da demanda e o valor do proveito econômico que a União obteve com a sua extinção, que foi quantificado na perícia judicial em R\$ 249.884.460,48 (duzentos e quarenta e nove milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais e quarenta e oito centavos). Destacam que o processo tramita desde 2014 e teve uma extensa fase de instrução probatória. O ICMBio chama atenção ainda para o §6º-A do art. 85 do CPC, que proíbe a fixação dos honorários por apreciação equitativa quando o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou o valor atualizado da causa for líquido ou liquidável, como no presente caso.

A questão foi analisada na origem em sede de embargos de declaração, nos seguintes termos:

#### **"2.1. Honorários advocatícios**

A União sustentou que o juízo foi omissivo ao apreciar o proveito econômico da causa:

(...) O valor atribuído à causa na inicial é de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Ou seja, seguindo os critérios da sentença, os honorários advocatícios serão ínfimos (R\$ 5.000,00 para cada réu) em comparação com a complexidade da demanda e o valor do proveito econômico que a União obteve com a sua extinção. Destaca-se que o processo tramita desde 2014 e teve uma extensa fase de instrução probatória.

Com a petição inicial, os autores objetivavam "**receber indenização a ser paga pelos Réus pelo produto da lavra da reserva de "dolomito"** objeto da Portaria de Lavra nº 1.348/84 que, em razão da criação do Parque Nacional dos Campos Gerais via Decreto Presidencial de 23 de março de 2006, foi indiretamente expropriado – tudo conforme autorizado pelo parágrafo único do art. 4º do CPC."

O perito judicial, no laudo pericial do evento 361, apurou o valor de minério ainda existente na jazida:

4. Nesse caso, é possível o sr. perito determinar o volume e valor do minério ainda existente nessa jazida remanescente?

Resposta:

a) Volume – 55.530.000b)

**Valor – R\$ 249,884,460.48** ( duzentos e quarenta e nove milhões oitocentos e oitenta e quatro mil quatrocentos e sessenta reais e quarenta e oito centavos).

*Verifica-se que, com a extinção do processo, os réus tiveram uma sucumbência correspondente a R\$ 249,884,460.48, sendo que este foi o proveito econômico da União com o reconhecimento da prescrição. (...)*

*Considerando a complexidade fática e jurídica da causa, o trabalho exercido pelos procuradores das partes réus, a natureza e a importância da causa, a longa duração do processo que tramita desde 2014, **os honorários devem ser fixados nos percentuais máximos previstos no referido dispositivo.***

*Subsidiariamente, em face do ínfimo valor da causa em comparação com a sua complexidade e o seu valor econômico, requer que os honorários sejam fixados por equidade, em valor compatível com a complexidade da demanda e com o proveito econômico da parte vencedora, nos termos do § 8º do artigo 85 do CPC. (...)*

*Sobre a fixação de honorários advocatícios, o art. 85 do Código de Processo Civil estabelece:*

*Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.*

*§ 1º São devidos honorários advocatícios na reconvenção, no cumprimento de sentença, provisório ou definitivo, na execução, resistida ou não, e nos recursos interpostos, cumulativamente.*

*§ 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos:*

*I - o grau de zelo do profissional;*

*II - o lugar de prestação do serviço;*

*III - a natureza e a importância da causa;*

*IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço. (...)*

*Dessa forma, os honorários devem ser fixados, via de regra, no percentual entre dez e vinte por cento do valor da condenação, proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa.*

*No presente caso, a sentença embargada não fixou condenação em desfavor da parte ré, pois o pedido da parte autora foi julgado improcedente.*

*De outro lado, como a demanda trata de desapropriação direta sobre portaria de lavra, a parte autora estimou valor da causa com base no pretense direito à concessão.*

*O valor da causa não foi impugnado pela parte ré em contestação. Sendo assim, entendo que os argumentos expostos pela União deveriam ser tratados em contestação, pela via da impugnação ao valor da causa, o que não ocorreu.*

*Consequentemente, não há vício a ser sanado na sentença, que fixou o percentual de honorários advocatícios com base no valor estimado na petição inicial."*

Quanto à base de cálculo dos honorários (valor atribuído à causa), não vejo razões para modificar a sentença, que deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

Não há violação aos dispositivos legais mencionados pela parte apelante, quais sejam, os §§ 2º e 6º-A do artigo 85 do CPC. Com efeito, no presente caso, em que a demanda foi julgada improcedente, não há falar em valor da condenação ou do proveito econômico obtido, de modo que os honorários devem incidir sobre o valor atualizado da causa. Tendo os honorários sido fixados com base no valor atribuído à causa, o qual não foi impugnado no momento oportuno - contestação - pela parte ré, também não há, no caso, fixação por apreciação equitativa, vedada pelo § 6º-A do art. 85 do CPC.

Nada obstante, entendo que a fixação no percentual mínimo deve ser revista, considerando a complexidade da demanda, que tramita desde 2014 e teve uma extensa fase de instrução probatória.

Desse modo, voto por dar parcial provimento aos recursos da União e do ICMBio, para majorar os honorários a que a autora foi condenada de 10% para 14% do valor atribuído à causa (7% para cada réu).

### **HONORÁRIOS RECURSAIS**

Conforme o entendimento firmado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, é devida a majoração da verba honorária sucumbencial, na forma do art. 85, § 11º, do CPC, apenas quando simultaneamente se apresentarem os seguintes requisitos: a) decisão recorrida publicada a partir de 18/03/2016, quando entrou em vigor o novo Código de Processo Civil, b) recurso não conhecido integralmente ou desprovido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente, e c) condenação em honorários advocatícios desde a origem, no feito em que interposto o recurso.

Desse modo, tendo a parte autora sido condenada em honorários sucumbenciais na origem e desprovido seu recurso, é caso de majorar em 20% os honorários advocatícios a que ela foi condenada, levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, em obediência ao § 11 do art. 85 do CPC.

Assim, os honorários a cargo da parte autora passam a ser de 16,8% do valor da causa (8,4% para cada réu).

### **PREQUESTIONAMENTO**

Em face do disposto nas súmulas n<sup>os</sup> 282 e 356 do STF e 98 do STJ, e a fim de viabilizar o acesso às instâncias superiores, explico que a decisão não contraria nem nega vigência às disposições legais/constitucionais prequestionadas pelas partes.

Embargos de declaração interpostos apenas para rediscutir a matéria são passíveis de condenação em multa, ante o seu caráter procrastinatório (§ 2<sup>o</sup> do art. 1.026 do CPC).

### **DISPOSITIVO**

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação da parte autora e dar parcial provimento às apelações da União e do ICMBio, nos termos da fundamentação.

---

Documento eletrônico assinado por **ANA BEATRIZ VIEIRA DA LUZ, Juíza Federal Convocada**, na forma do artigo 1<sup>o</sup>, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4<sup>a</sup> Região n<sup>o</sup> 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://verificar.trf4.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **40005461189v52** e do código CRC **53ef31e2**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): ANA BEATRIZ VIEIRA DA LUZ  
Data e Hora: 03/12/2025, às 06:52:47

- 
1. Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público. ↩
  2. Art. 1<sup>o</sup> As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem. ↩

**5010974-93.2014.4.04.7009**

**40005461189 .V52**