*COBERTURA FLORÍSTICA — DESAPROPRIAÇÃO — INDENIZAÇÃO**

— Cabe indenização pela desapropriação de área de cobertura florística.

CONSULTA

O Advogado 'Z' consulta-me a respeito da indenização de coberturas florísticas em áreas desapropriadas.

Conforme relata, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA — propôs ação expropriatória por interesse social, via Decreto do Presidente da República, dos imóveis rurais denominados Fazenda 'A', Fazenda 'B' e Fazenda 'C', que tramitaram na Justiça Federal de Primeira Instância, Subseção Judiciária 'Y', e hoje estão sob o abalizado juízo do Tribunal 'X'.

Em síntese, perquire:

1º) se as referidas coberturas naturais são passíveis de ato indenizatório;

2º) quais os critérios para indenizações em dinheiro e em títulos da dívida agrária;

3º) qual o alcance da Medida Provisória 1.632-8, de 13.01.1998, fruto de inúmeras reedições.

As questões suscitadas pelo consulente comportam desdobramentos. Por isso, devem ser respondidas após perfunctórias considerações a respeito das coberturas florísticas.

Vejamos, metodicamente, o desenvolvimento do tema para, em seguida, esposarmos nossa opinião jurídica no parecer exarado.

PARECER

I. Cobertura florística: análise semântica

Cobertura florística, natural ou *florestal* não é termo técnico da linguagem jurídica, mas palavra de uso comum[1].

Trata-se de uma espécie do gênero *flora vegetal.*

Entende-se por *flora vegetal* o conjunto das espécies que integram uma determinada localidade. Para exemplificar, a flora brasileira é formada de todas as espécies de vegetação, úteis à terra que revestem. Incluem-se aí as florestas, os cerrados, as caatingas, os brejos, as forrageiras nativas, as quais cobrem os campos naturais.

1 No exame do sentido e significado dos signos lingüísticos é preciso fazer a distinção entre *termos técnicos* e *termos de uso comum.* Em relação aos primeiros, o sentido é científico, na medida em que são veiculados através de instrumentos intelectuais, utilizados, para a comunicação, no âmbito de uma arte ou ciência. No que tange aos vocábulos de uso comum, eles vêm calcados em padrões lingüísticos naturais, entremeados, vez ou outra, de termos técnicos. Nesse particular, os dicionários gerais possuem grande importância, pois auxiliam o intérprete a desvendar as acepções vernaculares dos sinais de comunicação.

* Ver sobre a questão, despacho no Direito Administrativo n. 105.912, neste volume.

Todavia, a expressão *cobertura florística* logra um sentido mais restrito do que *flora vegetal.*

Decompondo os termos que integram a terminologia em pauta, temos:

1º) 'cobertura' — ato de cobrir, abrigar, resguardar, revestir;

2º) 'florística' — remonta, num sentido próximo, à flora, numa acepção derivada, à floresta. Segundo os léxicos, "é a parte da fitogeografia que trata particularmente das famílias, gêneros e espécies ocorrentes numa determinada região"[1].

Sendo assim, diz-se *cobertura florística*, o revestimento natural das florestas, abrigando formações arbóreas densas e de alto porte, que cobrem áreas territoriais mais ou menos extensas[2].

Com efeito, o núcleo da noção em apreço periclita em torno da 'voz' *floresta*, donde insurge a advertência de Osny Duarte Pereira: "ainda que se pretenda dar um caráter amplo ao conceito de floresta, esta não se confunde com outras vegetações, como os gramados das pastagens, impondo-se a diferenciação, porque, em diferentes passos da lei, existem disposições diretamente dirigidas às florestas, no seu caráter de matas e bosques"[3].

Floresta é uma forma de vegetação. Pode ser plantada ou natural. Em ambos os casos, constitui-se de um grande número de árvores. Sempre se entendeu como árvore o mais grosso de todos os vegetais, sendo imóvel por natureza[4]. Conforme De Plácido e Silva, quando "se extrai ou se corta do solo, perde essa qualidade: como coisa imóvel é encarada por força de sua *mobilização*, como móvel"[5].

II. Cobertura florística: objeto de apreciação econômica

A cobertura florística é formada por um enorme número de árvores, donde exsurgem as cognominadas *madeiras de lei.*

Tais *madeiras de lei* são formadas de substâncias sólidas, fibrosas. Constituem parte integrante do tronco dos vegetais. Em alguns casos, logram porte avantajado, possuindo considerável valor econômico. Daí serem protegidas pela legislação.

In casu, as perícias realizadas nos imóveis rurais encontraram: angelim, cedro, cedroarana, faveira, freijó, goiabão, ipê, jatobá, louro,

1 Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. *Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa.* 2.ed. rev. e amp. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1986, p. 790. *Aliter*: Caldas Aulete. *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa.* 2.ed. Rio de Janeiro, Editora Delta, 1968; Evaldo Heckler *et alii. Dicionário Morfológico da Língua Portuguesa.* São Leopoldo, UNICINOS, 1984; Rodrigo Fontinha. *Novo Dicionário Etimológico de Língua Portuguesa.* Rev. por Joaquim Ferreira. Porto, Editorial Domingos Barreira, s/d.

2 O Anexo I da Portaria 486-P, de 28.10.1986, do Instituto Brasileiro de Defesa Florestal — o IBDF — item 18, compreende o termo 'floresta' nos parâmetros aí expostos.

3 Osny Duarte Pereira. *Direito Florestal Brasileiro.* Rio de Janeiro, Borsói, 1950, p.180. Cf. Eliana Goulart Leão de Faria. *O Código Florestal Brasileiro e seu aperfeiçoamento. Temas de Direito Urbanístico 1.* Adilson Abreu Dallari e Lúcia Valle Figueiredo (coords.). São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1987, p.74-106; Paulo Afonso Leme Machado. *Direito ambiental brasileiro.* 4.ed. rev. e amp. 1992, p.134 e ss.

4 Hely Lopes Meirelles, perscrutando o regime jurídico das florestas, lembra que elas, "como acessórios do solo, são consideradas pelo Código Civil *bens imóveis* (art.43, I) e seguem a sorte das terras a que aderem, mas o Poder Público condiciona e regula seu aproveitamento e conservação, tendo em vista a utilidade da vegetação nativa ou plantada. O regime administrativo das florestas é o estabelecido pelo respectivo Código, que as classifica e impõe condições para sua utilização, comentendo a fiscalização aos Serviços Florestais" (*Direito Administrativo Brasileiro.* 21.ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1996, p.482-483).

5 De Plácido e Silva. *Vocabulário Jurídico.* 13.ed. atual. por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1997, p.86.

mogno, sucupira, sumauma, tauari, marupá, muiracatiara.

III. Cobertura florística e indenização

Enquanto objeto de apreciação econômica, a cobertura florística não pode servir de supedâneo para desapropriações injustas ou ilegais, dando lugar a indenizações tendenciosas, quiçá 'não indenizações'.

Eis aí o motivo precípuo pelo qual tais coberturas são passíveis de ato indenizatório, pois não podem ficar à míngua, destituídas de apreciação econômica. O que varia em grau e intensidade, como veremos mais adiante, é a forma de se indenizar, ou seja, se em dinheiro, do mesmo modo que as benfeitorias, ou em títulos da dívida agrária, se em forma de acessão.

Seja como for, saliente-se, desde já, as coberturas florestais são indenizáveis.

É que os ordenamentos constitucionais hodiernos, inclusive o brasileiro, não concebem o instituto da desapropriação como instrumento de confisco, de arbitrariedade[1]. "O direito à indenização, reconhecido ao proprietário, é acolhido mesmo nos países socialistas", enfatizava, nos idos de oitenta, Vicente Sabino Júnior[2].

De fato, simples passar d'olhos no panorama constitucional hodierno para vislumbrarmos a indenização de áreas expropriadas garantida: Constituição da Bélgica (art.11), da Dinamarca (art.80), da Espanha (art.32), da Itália (art.42), do México (art.27), do Chile (art.10, n.10), da Argentina (art.17), dentre tantas outras.

Conscientes disso, a doutrina[3] e os Tribunais brasileiros têm entendido que a indenização de áreas desapropriadas deve cobrir, além do valor real, efetivo, do bem expropriado, a cobertura florestal, que, em certos casos, se assemelham às benfeitorias. Acresçam-se a esse rol, os juros moratórios, os juros compensatórios, a correção monetária, as despesas judiciais, as despesas civis e os honorários advocatícios[4].

Encampada por magistrados e juristas, a tese de indenização da cobertura florestal possui razão de ser. Senão vejamos.

A Constituição de 1988 disciplinou o instituto da desapropriação em quatro oportunidades, as quais se complementam e devem ser interpretadas em sentido harmônico[5]:

1ª) art.5º, XXIV;

1 José Cretella Júnior. *Comentários à Lei de Desapropriação*. Rio de Janeiro, Forense, 1998; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. *Desapropriação*. 2.ed. São Paulo, Saraiva, 1996. Na doutrina estrangeira: Sabino Alvarez Gendín. *Expropiación*. Madrid, 1928; José Arce. *Propriedad y expropriación*. Buenos Aires, 1967; Franco Bartolomei. *L'espropriazione nel diritto pubblico*. Milano, 1965; René Hostiou. *Code de l'expropriation*. Paris, 1986; Eduardo Garcia de Enterría. *Los principios de la nueva ley de expropriación forzosa*. Madrid, 1984; Pietro Virga. *L'espropriazione*. Palermo, 1962; Robert Wilkin. *L' expropriation pour cause d' utilité publique*. Paris, 1953; Louis P. Josse. *Les travaux publics et l'expropriation*. Paris, 1985.

2 Vicente Sabino Júnior. *Desapropriação: doutrina, prática, legislação*. São Paulo, Brasilivros, 1980, p. 54.

3 Cf.: Diógenes Gasparini. *Direito Administrativo*. 3.ed. rev. amp. e atual. São Paulo, Saraiva, 1993, p. 464.

4 Nos dezenove casos de indenizações em coberturas florísticas, pesquisados até 16 de novembro de 1998, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, posicionou-se nesse sentido, sem falar que o Superior Tribunal de Justiça também acolhe tal entendimento, bastando citar o Acórdão prolatado no Recurso Especial 18.336-0-SP, publicado no *DJU*, de 4 de maio de 1992.

5 Os dispositivos constitucionais referentes ao instituto da desapropriação, convêm ser interpretados de modo sistemático, respeitadas particularidades contidas em cada um deles. Exemplificando, o enunciado previsto no art. 5º, XXIV, é genérico, servindo de base para o entendimento de questões ligadas aos demais artigos. Conforme dissemos em nosso *Manual de interpretação constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1997, p.34 *usque* 35, "Trata-se de técnica compatível com os propósitos relativos à apreensão do conteúdo,

2ª) art.182, § 4º, III;

3ª) art. 184, §§ 1º, 2º, 3º;

4ª) art. 243, *caput*, e parágrafo único.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a disciplina constitucional da desapropriação no Texto Maior vigente prestigiou o pórtico do 'Estado democrático de direito'[1].

Conseqüência disso: não se objetiva lesar o patrimônio do expropriado, sem que lhe sejam pagas as indenizações devidas[2].

do sentido, da determinabilidade conceitual, das fórmulas gerais e elásticas, breves e esquemáticas, próprias daqueles termos vagos e ambíguos da Constituição. Principalmente nos textos constitucionais amplos, cuja extensão denuncia o dirigismo do legislador constituinte, a regulação dos dispositivos faz-se de modo incompleto e, até, fragmentário, pois as diretivas fixam fins e programas a serem cumpridos, pelo que convém, em certos momentos, a adoção da técnica sistemática. Nas constituições dirigentes, como a portuguesa de 1976 e a brasileira de 1988, destaca-se o método sistemático, para a atividade interpretativa desenvolver-se em bases sólidas. Nesses *estatutos jurídicos do político*, verdadeiros planos globais normativos, de todo Estado e de toda sociedade, que determinam tarefas, estabelecem programas e definem fins, as disposições são predispostas de modo repetido, pois o constituinte as enuncia em diversas partes da Constituição, reiteradamente. Para exemplificar, veja-se o princípio constitucional da igualdade, a matéria relacionada à educação, a função social da propriedade, e tantos outros temas, espraiados ao longo do Texto de 1988. Com isso, não se quer chegar ao extremo em afirmar que este seja o 'método por excelência', pois, nos assuntos constitucionais, é complicado, senão impossível, estipular fórmulas prontas e definitivas de interpretação. Deveras, a técnica sistemática desempenha importante missão, porquanto é indubitável que uma Constituição não constitui um conglomerado aleatório de artigos, incisos, alíneas e parágrafos, desconectados entre si. Ao invés, apresenta-se de modo coordenado, em feixes orgânicos, procurando formar unidade de sentido. Os seus elementos mantêm um vínculo de inter-relação e interdependência, onde tudo o mais se coloca *sub specie* do mesmo conjunto".

1 No ordenamento constitucional pátrio, a categoria jurídica da desapropriação ascendeu paulatinamente. Fato curioso é que ela já vinha prevista antes mesmo da Carta Imperial de 1824. Foi através do Decreto de 21 de maio de 1821, que proibia "tomar-se a qualquer, cousa alguma contra a sua vontade, e sem indemnisação" (Brasil, Leis, Decretos etc. *Collecção das Leis do Brazil — 1821*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1889, p.87-88). Contudo, se "a Carta Imperial garantia a propriedade, embora já aventasse a possibilidade de desapropriação, a Constituição republicana de 1891 renovou tal garantia, permitindo porém a desapropriação explicitamente por necessidade ou utilidade pública. Já a Lei Maior de 1934, cedendo a preceito ajustado às novas realidades, derrubou a concepção tradicional de plenitude da garantia do direito de propriedade. Baseada num conceito social, determinou não só a desapropriação por necessidade e por utilidade pública, como também o uso da propriedade particular até onde o bem público o exigisse, com direito a indenização posterior"(Maria Clara Mello Motta. *Conceito constitucional de propriedade: tradição ou mudança?*.Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 1997, p. 83). A Constituição de 1946 fixou a desapropriação por interesse social, enquanto a Emenda Constitucional nº 10/64 permitiu a desapropriação da propriedade rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos.

2 Cf.: Eurico Sodré. *A desapropriação*. 3.ed. São Paulo, Saraiva, 1955; José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 2.ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992; Sérgio Ferraz. *Desapropriação — indicações de doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro. Forense, 1972; Carlos Ary Sundfeld. *Desapropriação*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990; Miguel Seabra Fagundes. *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1949; Fernando Whitaker da Cunha. *Desapropriação*. São Paulo, 1941; Adílson Abreu Dallari. *Desapropriação para fins urbanísticos*. São Paulo, 1981; Carlos Alberto Dabus Maluf. *Teoria e prática da desapropriação*. São Paulo, Saraiva, 1995; Caio Tácito. Desapropriação de ações no direito brasileiro. *RDA, 126/76*; José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2.ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1995; Celso Antonio Bandeira de Mello. Desapropriação — interesse social — plano de urbanização. *RDA 130/42*; Odete Medauar. *Direito Administrativo moderno*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1996.

Realmente, a desapropriação — reflexo do 'Estado democrático de direito'[1] — surge em sentido contrário ao confisco, instrumento arbitrário dos déspotas e monarcas que se apropriavam de terras sem qualquer justificativa nem indenização. Miguel Seabra Fagundes percebeu o fenômeno com galhardia: "A Revolução Francesa de 1789, com a sua orientação proprietarista, trouxe, nas novas leis (Constituição de setembro de 1791), a exigência de motivo necessidade pública (substituído, posteriormente, pela cláusula mais extensa, utilidade pública) e de justa indenização antecedente à posse. A princípio, a aplicação de tais garantias ficava nas mãos do próprio Poder Executivo. Depois passou a juízes e a um júri especial"[2].

Portanto, com a Revolução Francesa, a desapropriação tornou-se uma figura autônoma. A partir daí, propagou-se nos diversos ordenamentos jurídicos dotados de constituições escritas, mantenedoras de liberdades públicas.

Objetivamente, o Texto Constitucional exige que a indenização seja *justa*. Nesse percurso, entremeado aqui e acolá de fortes cargas valorativas, predomina a noção subjetiva de justiça, onde *justa* é a indenização que não lesa o expropriado, realizando-se dentro dos princípios constitucionais da legalidade, igualdade, moralidade e impessoalidade, com vistas a evitar perseguições políticas, benefícios injustificados, represálias, vinganças e especulações de toda espécie. O desvirtuamento do instituto da desapropriação enseja o uso de medidas judiciais, tais como mandado de segurança e a ação popular, precisamente para evitar desvio e abusos de poder e de autoridade[3].

Assim, em áreas desapropriadas, as coberturas florísticas ensejam indenização, alijando-se injustiças, dado que, no caso ora consultado, angelins, cedros, cedroaranas, faveiras, freijós, goiabões, ipês, jatobás, louros, mognos, sucupiras, sumaumas, tauaris, marupás, muiracatiaras, estão sujeitas a uma valoração econômica. Se fosse diferente, a indenização não seria paga ao expropriado, alterando, sobremaneira, o seu patrimônio — um inusitado absurdo, porque atos expropriatórios resultam indenização paga ao ex-

1 Ao utilizar a terminologia *Estado Democrático de Direito* a Constituição reconheceu a República Federativa do Brasil como uma *ordenação estatal justa*, mantenedora dos direitos individuais e metaindividuais, garantindo os direitos adquiridos, a independência e a imparcialidade dos juízes e Tribunais, a responsabilidade dos governantes para com os governados, a prevalência do princípio representativo, segundo o qual todo poder emana do povo e, em nome dele, é exercido, por meio de representantes eleitos através do voto. Em realidade, a expressão *Estado de Direito*, sem o qualificativo *democrático*, é tradução literal do vocábulo alemão *Rechtsstaat*, empregada desde o começo do século XIX. Com o tempo, o termo incorporou-se ao vocabulário jurídico e político, significando o oposto de *Polizeistaat* — Estado de Polícia, o Estado da época do Absolutismo. Daí a ponderação arguta de Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao comentarem o art.2º da Carta Portuguesa, que equivale ao art.1º da Constituição de 1988: " este conceito — que é seguramente um dos conceitos-chave da CRP — é bastante complexo, e as suas duas componentes — ou seja, a componente do Estado de direito e a componente do Estado democrático — não podem ser separadas uma da outra. O Estado de direito é democrático e só sendo-o é que é Estado de direito; O Estado democrático é Estado de direito e só sendo-o é que é democrático" (...) "Esta ligação material das duas componentes não impede a consideração específica de cada uma delas, mas o sentido de uma não pode deixar de ficar condicionado e de ser qualificado em função do sentido da outra" (*Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ed.Coimbra, Coimbra Editora, 1984, p.73). A expressão *Estado Democrático de Direito*, tal qual empregada pelo constituinte de 1988, serve para abranger os valores que informam a República Federativa do Brasil, dentre os quais o próprio direito de propriedade.

2 Miguel Seabra Fagundes. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 6.ed. Rio de janeiro, Forense, 1984, p.333.

3 A jurisprudência é forte nesse aspecto, como se depreende da análise dos seguintes julgados: *RTJ*, *34*:12; *35*: 11; *77*:48 e *87*: 542.

propriado, a fim de manter inalterável o seu patrimônio.

Há unanimidade a esse respeito, pois antes e depois de incindir o ato expropriatório tem-se o mesmo montante, o qual não se altera. A quantidade patrimonial é a mesma. O que varia é a composição dos bens[1]. O Supremo Tribunal Federal segue esse pensamento[2], enquanto doutrinadores de escol têm salientado que a indenização "há de deixar o expropriado com o seu patrimônio indene, sem prejuízo, sem desfalque algum"[3].

Saliente-se, enfim, que a indenização da desapropriação, em conseqüência dos vários prejuízos sofridos pelo expropriado, não constitui qualquer reparação, mas a substituição de um bem jurídico equivalente ao que fora suprimido pelo ato expropriatório. Logo, indenizar-se coberturas florísticas é dever constitucionalmente imposto, antes de mera faculdade ou indulgência do Poder Público, proponente de ações expropriatórias em imóveis rurais por interesse social, através de decretos presidenciais.

IV. Cobertura florística e terra nua

Para fins de indenização, a cobertura florística se agrega à terra nua ou é avaliada em separado?

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem demonstrado lucidez no trato da questão, pois "Neste Tribunal consagrada está a tese da indenização, em separado, da cobertura florestal" (TRF 1ª Região, AC 98.01.021473-3/PA, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, julgamento em 11.08.1998).

Afigura-se-nos oportuno transcrever ementas de decisões, prolatadas pelo referido Tribunal Regional Federal, *in verbis*:

"Ementa: Administrativo. Desapropriação. Cobertura Florestal. Região Amazônica.

1. Jurisprudência consolidada no sentido de indenizar, em separado a cobertura florestal, porque dissociado o seu valor econômico do valor da terra nua.

2. Forma peculiar de avaliação da cobertura florística da Região Amazônica, partindo-se do potencial madereiro estimado estatisticamente, o que aproxima o resultado do valor venal da terra da região.

3. Improvidos o recurso do IBAMA e a remessa oficial e provido em parte o recurso do expropriado" (TRF 1ª Região, AC 1997.01.00.007102-0, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 26.03.1998, p. 102).

"Ementa: Administrativo. Desapropriação. Cobertura Florestal. Região Amazônica.

1. Jurisprudência consolidada no sentido de indenizar, em separado a cobertura florestal, porque dissociado o seu valor econômico do valor da terra nua.

2. Forma peculiar de avaliação da cobertura florística da Região Amazônica, partindo-se do potencial madereiro estimado estatisticamente, o que aproxima o resultado do valor venal da terra da região.

3. Verba honorária fixada de acordo com a Súmula 141 do STJ.

4. Recurso do expropriado parcialmente provido e improvido o recurso do IBAMA" (TRF 1ª Região, AC 96.01.32693-6/AC, rel. Juiz Leomar Amorim, 4ª Turma, DJ de 25.09.1997, p. 78404).

"Ementa: Administrativo. Desapropriação. Cobertura Florestal. Região Amazônica. Juros compensatórios.

1. Jurisprudência consolidada no sentido de indenizar, em separado a cobertura florestal,

1 Cf.:Vicente de Paula Mendes. *A indenização na desapropriação: doutrina, legislação e jurisprudência*. Belo Horizonte, Del Rey Editora, 1993; Robert Wilkin. *L'Expropriation pour cause d'utilité publique*. Bruxelas, 1953; Jesus Gonzalez Pérez. *L'Expropriación forzosa por razón de urbanismo*. Madrid, 1965; Walter Villegas. *Régimen jurídico de la expropriación*. Buenos Aires, 1973.

2 STF, *RDA 91*:151.

3 Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 9.ed. rev. atual. e amp. São Paulo, Malheiros Editores, 1997, p.539.

porque dissociado o seu valor econômico do valor da terra nua.

2. Forma peculiar de avaliação da cobertura florística da Região Amazônica, partindo-se do potencial madereiro estimado estatisticamente, o que aproxima o resultado do valor venal da terra da região.

3. No exame das provas pode o Juiz desprezar a perícia, acatá-la ou repeti-la, não sendo lícito, entretanto, enxertá-la com conceitos técnicos de sua compreensão.

4. Entretanto, deve ser mantido o julgado, à míngua de recurso da parte interessada.

5. Juros compensatórios devidos.

6. Recurso improvido" (TRF 1ª Região, AC 1997.01.00.000925-9, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 26.05.1997, p. 37.586).

"Ementa: Administrativo. Desapropriação. Cobertura Florestal. Região Amazônica. Juros compensatórios. Honorários.

1. Jurisprudência consolidada no sentido de indenizar, em separado a cobertura florestal, porque dissociado o seu valor econômico do valor da terra nua.

2. Forma peculiar de avaliação da cobertura florística da Região Amazônica, partindo-se do potencial madereiro estimado estatisticamente, o que aproxima o resultado do valor venal da terra da região.

3. Situação fática retrata nos autos, em que não é possível exploração econômica da área que ainda sofre restrição de uso — Lei nº 4.771/65 e Decreto nº 1.282/94.

4. Recurso improvido. Sentença confirmada" (TRF 1ª Região, AC 1997.01.00.0001012-0, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 26.05.1997, p. 37.586).

"Ementa: Administrativo. Desapropriação. Cobertura Florestal. Valor.

1. Pacífico entendimento quanto à indenização da cobertura vegetal separadamente da terra nua.

2. Indenização da cobertura vegetal considerando-se o potencial madereiro e a área de preservação insuscetível de exploração econômica.

3. Recursos improvidos" (TRF 1ª Região, AC 96.01.44019-4/AM, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 28.11.1996, p. 91.614).

Registre-se, ainda, a existência de outros julgados, nos quais o Tribunal Regional Federal da 1ª Região confirma a sua posição unânime em indenizar a cobertura florística, separadamente, da terra nua[1].

V. Indenização da cobertura florística: evolução jurisprudencial

O reconhecimento jurisprudencial da indenização, em separado, das coberturas floríticas foi conquista lenta e gradual.

Houve época em que juízes e Tribunais tinham a cobertura florística como insuscetível de indenização. Argumentavam, à época, que ela, por constituir-se forma de *acessão*, indissociava-se da terra nua. Logo, não podia ser indenizada.

A justificativa para tal posicionamento cingia-se à visão clássica do instituto da *acessão*, palavra empregada em diversos sentidos, como aduzem os escritores de direito civil[2]. Os juízes que consideravam a cobertura florística como não indenizável, partiam da acepção lata da terminologia. Assim, segundo pensavam, o instituto significava o aumento da coisa — objeto de propriedade — sem qualquer alteração no direito do proprietário, indissociando-se do bem principal.

Paulatinamente, o pensamento esposado sofreu mudança. O instituto da *acessão* passou a ser concebido em sua feição estrita, desig-

1 *Vide*, dentre outros, os seguintes acórdãos: AC 93.01.08282-9/MA; AC 93.01.13681-3/MA; AC 93.001.13051-3/MA; AC 94.01.12702-6/PA; AC 94.01.15257-8/PA; AC 95.01.24575-6/AM; AC 96.01.11439-5/GO.

2 Cf.: Mazeud et Mazeud, *Leçons de droit civil*, v.2; Planiol, Ripert et Boulanger, *Traité élémentaire de droit civil*, v.1; Ruggiero et Maroi, *Istituzioni di diritto privato*, v.1, §120; De Page, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t.6. *Aliter*: Clóvis Beviláqua. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Rio, 1973 (edição histórica); Orlando Gomes. *Direitos Reais*. 10. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1991, p.140-149.

nando, por conseguinte, o modo originário de se adquirir o domínio pelo aumento do volume ou do valor da coisa, no qual fica pertencendo ao proprietário tudo aquilo que se aderir à coisa ou se incorporar a ela.

Com base nisso, juízes e Tribunais propuseram uma correção de rumos. Em momento de grande coragem, sem qualquer supedâneo legal, passaram a vaticinar a tese de que, na estimativa da justa indenização, as acessões precisavam ser avaliadas, em separado, devido ao grande valor que possuíam. O esforço é digno de nota, porque pela literalidade do Decreto-lei n.554, de 25/04/1969, os itens a serem indenizados eram a terra nua e as benfeitorias, sendo a primeira paga em títulos e a segunda em moeda corrente, sem qualquer menção às coberturas florísticas (art.4º, parágrafo único). Vale ressaltar que foi o extinto Tribunal Federal de Recursos que proferiu as primeiras decisões, avançando lentamente. Aos poucos, conseguiu que as matas e florestas fossem indenizadas em percentual de 10% (dez por cento) do valor global, estimado em separado do valor da terra nua[1].

Perscrutando o desenvolver dos fatos, é válido dizer que "Coube à jurisprudência corrigir o entendimento, ao considerar as acessões como bem dissociado do principal e, por isso, mesmo, indenizável. A posição dos Tribunais partiu primeiramente da não-indenização das acessões naturais, passou pela outorga da indenização parcial e situa-se hoje na idéia do valor das acessões separadamente do valor da terra nua, com a observância de circunstâncias peculiares, tais como restrição comercial, possibilidade de comércio e facilidade das transações". (TRF 1ª Região, AC 98.01.021473-3/PA, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, julgamento em 11.08.1998). Demais, "A idéia de que não era mais possível excluir da indenização matas de formação natural, eis que no mercado imobiliário era irrecusável a influência desses dados na composição do preço global, era tão verdadeira que foi incorporada no Decreto n.56.792/65, ao regulamentar o Estatuto da Terra. Sim, porque ali, ao fixar-se a base de cálculo dos tributos devidos pela propriedade rural, separou-se o valor da terra nua do valor das benfeitorias, nelas incluindo as árvores, matas e florestas"[2].

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal pacificou a tese da indenização das coberturas florísticas, proclamando que "As matas de preservação permanente são indenizáveis visto que, embora proibida a derrubada pelo proprietário, persiste o seu valor econômico e ecológico (STF, RE n.110717, rel. Min. Francisco Rezek, *RTJ 108*:1314).

Em julgado recente, o Pretório Excelso reiterou a postura: "2. Desapropriação — cobertura florística. A circunstância de o proprietário não poder explorar a mata existente em seu imóvel, por força de vedação prevista no Código Florestal, não dispensa o expropriante do dever de indenizá-lo pelo valor dessa mata. Afastando a alegação de contrariedade aos arts.5º, XXIII ('a propriedade atenderá a sua função social') e 225, *caput*, § 4º, da CF, a Turma negou provimento ao agravo regimental interposto pelo Estado de São Paulo. Cuidava-se, na espécie, de ação expropriatória visando à criação de estação ecológica" (STF, AI n.187.726, rel. Min. Moreira Alves).

Sem embargo, em nossos dias, é forçoso reconhecer que a figura jurídica da *acessão* não pode servir de empeço para indenizações justas, preconizadas pelo legislador constituinte originário. Admiti-la, no seu sentido clássico, como bem integrante da terra nua não sujeita a ato indenizatório, é desvirtuar o *desideratum* constitucional, que traz como imperativo inarredável a indenização em dinheiro ou mediante títulos da dívida agrária (CF, art.184, *caput*, e, § 1º).

Por outro prisma, não se pode renegar o valor econômico das coberturas florísticas,

1 Consultem-se, do Tribunal Federal de Recurso, as Apelações Cíveis nºs 122323/AC e 118641/AC.

2 Eliana Calmon. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p.13, jun./jul. 1997.

mormente quando se trata de madeiras de lei, as quais são suscetíveis de comercialização.

Conseguintemente, angelins, cedros, cedroaranas, faveiras, freijós, goiabões, ipês, jatobás, louros, mognos, sucupiras, sumaumas, tauaris, marupás, muiracatiaras, só podem ser avaliados dissociadamente da terra nua, como parcelas autônomas, sob pena de obstaculizar o preceptivo constitucional que determina justa indenização.

Destaque-se, também, a importância didático-pedagógica em se segregar a cobertura florística da terra nua. Tal separação facilita ao magistrado fixar os valores, com maior flexibilidade, no momento de julgar, pois em matéria desse jaez a objetividade deve ser prestigiada para se evitar injustiças e desvalorizações na estipulação do *quantum debeatur*. Sobremais, tal prática facilita o conhecimento a respeito da comercialização de madeiras, pois o exame da exploração econômica delas é curial para se saber o modo de indenizar, isto é, se em dinheiro ou em títulos da dívida agrária.

É o que se passa a examinar.

VI. Indenização da cobertura florística em dinheiro

A cobertura florística é indenizada em dinheiro desde quando se assemelhe às benfeitorias úteis e necessárias, enquadrando-se, por interpretação extensiva[1], ao preceito do art.184, § 1º, da Constituição Federal.

No entanto, para que assim seja, é preciso existir exploração econômica por parte dos proprietários na área que foi desapropriada. Sem esse critério — comprovado através de certidão emitida pelo IBAMA — não há que se falar em indenização em dinheiro.

E faz sentido. Em primeiro lugar, porque é necessário projeto de manejo florestal sustentável, atestando a viabilidade de exploração madereira, sem que cause danos ambientais[2]. Em segundo, pois é imperioso que se enquadre no conceito de benfeitorias úteis e necessárias. As primeiras são as que decorrem de obras ou despesas que visem aumentar ou facilitar o uso da coisa. Já as segundas — as necessárias — são as que promanam de obras ou despesas feitas na coisa para conservá-la ou evitar que se deteriore[3].

Os Tribunais tem sido favoráveis a essa compreensão:

"Ementa: Administrativo — Desapropriação por interesse social — Indenização — Consectários.

(...)

4. A cobertura florestal é indenizável em dinheiro quando há exploração econômica por parte dos proprietários, assemelhando-se

1 Sobre interpretação constitucional extensiva: Giorgio Berti. *Interpretazione Costituzionale*. 2.ed. Padova, Cedam, 1990; Antonino Pensovecchio Li Bassi. *L'interpretazione delle norme costituzionale*. Milano, Giuffrè, 1972; Franco Pierandrei. *L'interpretazione delle norme costituzionale in Italia*. Milano, Giuffrè, 1962; Raúl Canosa Usera. *Interpretación constitucional y formula política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988; Segundo V. Linares Quintana. *La constitución interpretada*. Buenos Aires, Depalma, 1960; Pablo Lucas Verdú. La interpretación constitucional. *In: Boletim do Seminário de Derecho Político de la Universidad de Salamanca*, p.143; Peter Häberle. *Hermenêutica constitucional*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 1997.

2 Após a promulgação da Constituição de 1988, a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado tornou-se fonte de inúmeras discussões. Cf.: Paulo Affonso Leme Machado. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo, Malheiros Editores, 1994; José Afonso da Silva. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo, Malheiros Editores, 1994, p.6-8; Leonardo Greco. Competências constitucionais em matéria ambiental. *RIL, 116*:135; René Ariel Dotti. Meio ambiente e proteção penal. *RIL, 108*:27; Luís Roberto Barroso. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira, *RTDP, 2*:58; Helli Alves de Oliveira. Intervenção estatal na propriedade privada motivada pela defesa do meio ambiente. *RF, 317*:136-141.

3 Cf.:Washington de Barros Monteiro. *Curso de Direito Civil*. 28.ed. atual. São Paulo, Saraiva, 1990; Maria Helena Diniz. *Dicionário Jurídico*. São Paulo, Saraiva, 1998, Vol.I; Coelho da Rocha. *Instituições de direito civil português*. Rio de Janeiro, 1907, v.2, § 608.

a benfeitorias (art.184, § 1º, da CF/88). Se inexplorável, e tratada como acessão, seguindo a sorte do bem principal, ou seja, indenizável em TDA'S" (TRF 1ª Região, AC 93.01.14537-5/AC, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 01.07.1993, p. 26.153).

"Ementa: Administrativo — Desapropriação — Indenização de cobertura florística (precedentes da corte).

1. A cobertura florestal, por ser acessão, é indenizável por inteiro, quando passível de comercialização.

2. A indenização percentual só é admissível quando a exploração econômica encontra restrições de ordem técnica.

3. Apelo provido". (TRF 1ª Região, AC 92.01.04658-8/MA, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 04.06.1992, p. 15.740).

"Ementa: Administrativo — Desapropriação — Indenização de mata nativa.

1. As matas nativas são indenizáveis, porque viável a sua exploração comercial.

2. O valor ecológico que se impõe as áreas de vegetação nativa, mesmo aquelas preservadas e impróprias ao comércio, não retiram da cobertura florestal o valor econômico.

3. Apelo improvido". (TRF 1ª Região, AC 91.01.02899-5/AM, rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 22.04.1991, p. 08.163).

VII. Indenização da cobertura florística em Títulos da dívida agrária

De outra parte, não consistindo a cobertura florística em benfeitorias, nem havendo exploração do potencial madeireiro, sua indenização delineia-se através de títulos da dívida agrária[1], não em dinheiro.

Aqui predomina a regra, segundo a qual se as acessões estiverem agregadas ao solo, sem uma finalidade econômica específica, a coisa principal é tratada como acessória, não incidindo o preceito do art.184, § 1º, da Constituição, porquanto inexiste escopo comercial. É a 'comercialização' que torna as acessões equiparadas às benfeitorias.

Outra justificativa para essa diretriz depreende-se da intepretação do próprio comando constitucional que estipula a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a qual deverá ser indenizada "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" (CF, art.184, *caput*).

Note-se que os julgadores pátrios têm seguido essa linha de pensamento. Portanto, impende colacionar alguns julgados que comprazem à tese que se acaba de expor:

"Ementa: Desapropriação. Reforma Agrária. Indenização. Cobertura Florística. TDA'S. Juros compensatórios e de mora.

1. Nas desapropriações para fins de reforma agrária a avaliação do potencial madeireiro (cobertura florestal) deve ser feita separadamente da avaliação da terra nua.

2. A cobertura florística é indenizável como parcela autônoma, considerando as possibilidades de sua exploração econômica na região onde está situada, bem como levando em conta os custos de sua extração, transporte, cuba-

1 Para uma análise detalhada a respeito das particularidades dos títulos da dívida agrária — os TDA'S —, compulsar: Miguel Reale. Parecer sobre a não tributação de TDA'S. São Paulo, 05.05.1997; Pinto Ferreira. *Curso de Direito Agrário*. 2.ed. São Paulo, Saraiva, 1995, p.188-199; Paulo Torminn Borges. *Institutos básicos de Direito Agrário*. 6.ed. rev. e amp. São Paulo, Saraiva, 1991, p.67-75; José Guedes de Campos Barros. Breves comentários sobre os títulos da dívida agrária ou o papel do cidadão em face da política da "razão cínica". *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, *63*:47-52; Octavio Mello Alvarenga. *Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária*. 2.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1995, p.85-88; Alexandre Camanho de Assis. Títulos da dívida agrária — justa indenização — imunidade fiscal. *BDA*, mar./93, 180-187; Sebastião Baptista Affonso. TDA — Títulos da dívida agrária. *RDP*, *89*:101-104; Heloisa Guarita Souza. A desapropriação por interesse social e a não-incidência de IR e IOF nos resgates dos títulos da dívida agrária. *Revista da Faculdade de Direito de Curitiba*, *6*:31-52. José Eduardo Carreira Alvim. Títulos da dívida agrária — caução judicial para efeito de liminar — substituição dos depósitos em dinheiro por TDA — jurisprudência dominante — necessidade de uma reflexão. *RP*, *68*:142.

gem e comercialização, e mais, tendo em vista as matas de preservação permanente, calculados em 50%, na região Amazônica.

3. A cobertura florestal, não constituindo benfeitorias é indenizável em TDA'S e não em dinheiro" (TRF 1ª Região, AC 93.0113681-3/MA, rel. Juiz Nelson Gomes da Silva, 4ª Turma, DJ de 14.03.1994, p. 9.330).

"Ementa: Desapropriação. Cobertura Florística. Indenização. Fatores depreciativos.

1. O valor comercial da cobertura florística fica dependente da viabilidade da exploração da madeira.

2. Os custos e despesas com a produção, escoamento e comercialização da madeira devem ser levados em conta na fixação do valor da cobertura florestal

3. Embargos improvidos" (TRF 1ª Região, EIAC 90.01.14758-5/DF,rel. Juiz Nelson Gomes da Silva, 4ª Turma, DJ de 10.06.1991, p. 13.162).

"Ementa: Administrativo. Desapropriação. Interesse social. Reforma Agrária. Dec.-Lei 554, de 25.04.69. Indenização. Avaliação. Estimativa do perito superior ao pleiteado pelo desapropriado. Cobertura florestal. Juros compensatórios. Juros moratórios. Correção monetária e verba honorária.

(...)

2. A cobertura vegetal, desde que tenha viabilidade econômica e possa ser explorada comercialmente, é indenizável.

3. A cobertura vegetal pode ser avaliada destacadamente da terra nua. Nada impede" (TRF 1ª Região, AC 91.01.14557/BA, rel. Juiz Tourinho Neto, 3ª Turma, DJ de 12.11.1991, p. 29.480).

VII. Cobertura florística e a MP 1.632-8/98

a) Explicação preliminar

A Medida Provisória 1.632-8, de 13.01.1998 é fruto de reiteradas reedições. Tempos atrás, veiculou-se através da Medida Provisória 1.577, de 11.06.1997. Atualmente, apresenta-se na forma da Medida Provisória 1.703-18, de 27.10.1998.

De qualquer modo, em todas as suas versões, essas medidas, oriundas do 'Presidente Legislador', alteraram a redação das Leis 8.629, de 25.02.93, e 8.437, de 30.06.92, acrescendo-lhes dispositivos e dando outras providências.

Oxalá, ocorram outras reedições nos dias vindouros à elaboração desse parecer, no pálio de novas numerações!

b) Colocação do problema

Com o advento da medida provisória em epígrafe, muitas discussões foram travadas a respeito das indenizações em coberturas florísticas.

A celeuma, que não precisava existir, originou-se da interpretação distorcida do seu art.12, *ipsis literis*:

"Art. 12 Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras, as acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I — localização do imóvel;

II — aptidão agrícola;

III — dimensão do imóvel;

IV — área ocupada e ancianidade das posses;

V — funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

§ 2º 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".

c) *Limites de indagação*

Diante do problema, indaga-se: qual o alcance de tal medida provisória? Ela desconstitui as conquistas alcançadas no tocante à indenização das coberturas florísiticas? A autoridade jurisdicional está obrigatoriamente condicionada a seguir o critério do art.12, supracitado?

d) *Alcance da MP 1.632-8/98*

Primeiramente, a medida provisória em estudo não coibe, de forma alguma, a indenização da cobertura florística. Se assim fosse a Constituição da República estaria violada, de-

vido à regra de ouro da justa indenização (art.5º, XXIV; art.182, § 4º, III; art. 184, *caput*, § 1º) e do direito de propriedade (art.5º, XXII).

Em segundo lugar, a medida provisória, objeto de nossa consideração, nada mais fez do que consolidar uma postura há muito seguida pelos juízes e Tribunais. E só. Numa palavra, "varreu para debaixo do tapete o lixo emergente, das indenizações milionárias, nascidas de atos ou fatos criminosos. A nova redação do art.12 da Lei 8.629/93 contempla de forma explícita a indenização das terras e das acessões naturais, matas e florestas, só assim considerada justa, preconizando que deve a mesma refletir o preço do mercado do imóvel, aptidão agrícola, área ocupada, data da posse, funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. A medida provisória em referência seguiu exatamente o que, ao longo dos anos, foi sendo traçado pela jurisprudência, inclusive quanto à forma de indenização em TDA'S, como para a terra nua"[1].

d.1) *Preço de mercado*

O § 1º, do art.12, acima transcrito, utiliza a locução *preço atual de mercado*, enquanto o § 2º, do mesmo dispositivo, reporta-se ao termo *preço de mercado do imóvel.*

Ora, como bem acentuou a Juíza Eliana Calmon, "dizer que o preço de imóvel será o de mercado e apurado em sua totalidade, com a inclusão das acessões naturais, matas e florestas, em nada altera o entendimento jurisprudencial"[2].

Deveras, juízes e Tribunais nunca deixaram de julgar pela falta de uma *palavrota*, que, na realidade, reveste-se em tom demagógico e oportunista. Isto porque, não se pode interpretar como sendo *preço de mercado* o preço mais baixo, que desvalorize o patrimônio alheio. Nem sempre o *preço de mercado* reflete o valor do bem.

Salvo melhor juízo, a MP 1.632-8/98 se valeu do termo *preço de mercado* como uma espécie de 'camisa de força', para transparecer que os imóveis rurais não têm o valor econômico que, realmente, logram. Se foi essa a tentativa do Executivo, certamente, ficará frustrada. A *uma*, porque espera-se que o Judiciário não caia no jogo de distorções que as medidas provisórias têm representado, atritando competências constitucionais e inovando perigosamente o cenário jurídico nacional. A *duas*, porquanto já existe entendimento jurisprudencial consolidado a respeito do critério de se indenizar coberturas florísticas[3]. A *três*, pois não se pense que preço de mercado será aquele oriundo de levantamentos 'tendenciosos', onde a valoração é 'planejada'. Nesse ponto, entrará o enorme valor das perícias técnicas, pois elas ajudarão o Magistrado a se basear na avaliação circustancial de cada caso, como, aliás, sempre tem sido[4].

d.2) *Liberdade judicial*

Parece-nos que a autoridade jurisdicional não está obrigada a seguir o disposto na medida provisória, inclusive no que tange à indenização de coberturas florísticas. Isto porque o critério encapado — insta reiterar — nada mais fez do que seguir o que já estava consolidado. Sobremais, medida provisória não é lei, porque lei é ato nascido do Poder Legislativo[5]. A medida provisória não deriva do Legislativo, por isso só tem força de lei,

1 Eliana Calmon. *Enfoque jurídico...*, *op. cit.* p. 14.

2 Eliana Calmon. *Enfoque jurídico...*, *op. cit.* p.14.

3 *Vide*: jurisprudência arrolada no item IV desse parecer.

4 Cf.:AC 93.01.08282-9/MA; AC 94.01.12702-6/PA; AC 94.01.15257-8/PA; AC 95.01.24575-6/AM; AC 96.01.11439-5/GO.

5 Cf.: Cf.: Manoel Gonçalves Ferreira Filho. As medidas provisórias com força de lei. *Repertório IOB de jurisprudência.* São Paulo, n.5, mar. 1989; Caio Tácito. Medidas provisórias na Constituição de 1988. *RDP*, n.90, abr./jun. 1989; Raul Machado Horta. Medidas provisórias. *RIL*, n.107, jul./set. 1990; Paulo de Barros Carvalho. Medidas provisórias. *RDP*, n.97, jan./mar. 1991; Celso Antonio Bandeira de Mello. Perfil constitucional das medidas provisórias. *RDP*, n.95, jul./set. 1990; Antonio Carlos Cintra do Amaral.

mas não é lei; cria direitos e deveres, embora emane de um ato unilateral de vontade. Configura, pois, uma exceção permitida pelo constituinte de 1988, autorizando outro órgão, que não seja o Legislativo, a emitir atos normativos, porém de índole precária. No caso, é o Presidente da República que prescreve tais medidas, as quais não são fruto de uma representação popular, mas de um ato monocrático e unipessoal.

O juiz não é escravo da lei. Não está compelido a seguir providências precárias, tomadas em situações irrelevantes, ainda mais quando os requisitos de *relevância* e *urgência* — pressupostos constitucionais para a admissibilidade de medidas provisórias — não encontram base semântica sólida, que propicie a explicação do real sentido de tais expressões. Aliás, é complicadíssimo detalhar o conteúdo do que seja relevante e urgente, porque são duas noções de índole axiológica, envolvendo juízos de valor. Como as palavras têm vida, o significado de um vocábulo pode alcançar uma dimensão variável no tempo e no espaço.

A MP 1.632-8/98, que em nada contribuiu para o engradecimento da normativa constitucional pátria, proveio de um bojo de providências, as quais criaram a figura teratológica de uma ordem jurídica definitivo-provisória, amparada em leis cuja vigência precária se transforma em efetiva pelo artifício da renovação de providências excepcionais que não são apreciadas.

Fernando da Costa Tourinho Neto teve oportunidade de demonstrar que "Além de não respeitar o Poder Judiciário, o Governo também não respeita o Legislativo, ao editar e reeditar centenas de medidas provisórias (mais de uma por dia). Na verdade, hoje, no Brasil, quem legisla é o Poder Executivo, ante um Legislativo fraco, omisso" [1].

Essa declaração, ao propagar-se nacionalmente, serviu de substrato para uma meditação maior, qual seja o real papel que as medidas provisórias têm desempenhado no cenário jurídico brasileiro nesses dez anos de Constituição, pois, só no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, foram reeditadas duas mil duzentas e trinta e oito vezes.

Medidas provisórias. *RDP*, n.91, jul./set. 1989; Clemerson Merlin Cléve. *As medidas provisórias e a Constituição Federal/1988*. Curitiba, Juruá, 1988; Marcelo Figueiredo. *A medida provisória na Constituição*. São Paulo, Atlas, 1991; Brasilino Pereira dos Santos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo, LTR, 1993; Alberto Silva Franco. A medida provisória e o princípio da legalidade. *RT*, v.648, out. 1989; Fernando Leme Weiss. Medidas provisórias. *RDP*, n.99, jul./set.1990; Carlos Roberto Ramos. *Da Medida Provisória*. Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 1994; Monica Herman Salem Gaggiano. Emendas em medidas provisórias. *RDP*, n.93, jan./mar. 1990; Osíres Lopes Filho. A cínica transmutação. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p.23, abr./ mai. 1997; Sacha Calmon Navarro Coelho. As medidas provisórias em matéria fiscal. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p. 24, abr./ mai. 1997; Paulo Lopo Saraiva. Medida provisória — pressuposto de admissibilidade. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p. 25, abr./ mai. 1997; Uadi Lammêgo Bulos. Medidas provisórias: admissibilidade e outros aspectos. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p. 26, abr./ mai. 1997; Celso Antônio Bandeira de Mello. Os pressupostos das medidas provisórias e o controle judicial. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p. 27, abr./ mai. 1997; Arx Tourinho. Requisitos da medida provisória. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p.28, abr./ mai. 1997; Ives Gandra da Silva Martins. Medidas provisórias — limites. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p.29, abr./ mai. 1997; Cármen Lúcia Antunes Rocha. Pressupostos constitucionais da medida provisória. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p.30, abr./ mai. 1997; Celso Ribeiro Bastos. Liminar: faca de dois gumes. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p.32, abr./ mai. 1997; Josaphat Marinho. Pressupostos das medidas provisórias. *Enfoque jurídico*. Suplemento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. p.33, abr./ mai. 1997.

1 Fernando da Costa Tourinho Neto. Apresentação da obra: *A Constituição na visão dos Tribunais: interpretação e julgados artigo por artigo*. São Paulo, Saraiva, 1997, Vol. 1.

Quando os constituintes de 1988 anteviram na medida provisória o substitutivo ideal para o decreto-lei, usado de modo indiscriminado e até abusivo pelo governo militar, não imaginaram o desacerto dessas aspirações. Durante os poucos anos de vigência da Constituição em vigor, incontáveis foram as medidas provisórias editadas em dissonância com aqueles ideais, gerando perplexidade, tanto na classe política como no setor jurídico. Foram elas, não raro, emanadas em excesso e até mesmo em sentido contrário ao articulado constitucional.

Finalmente, medidas provisórias não têm o condão de acorrentar o julgador. A liberdade judicial, compreendida dentro da discricionariedade inerente ao ato de decidir pendências jurídicas, é uma garantia constitucional, extraída do acesso à justiça (art.5º, XXXV). Acrisolar o *munus* judicante, nesta ou naquela fórmula granítica, é tolher o cidadão de possuir um Judiciário independente, imparcial, apto a tomar decisões coerentes, é vivificar o vaticínio de Von Kirchmann: "A ciência, ao fazer do azar seu objeto, se converte ela mesma em azar: três palavras retificadoras do legislador e bibliotecas inteiras se convertem em papéis inúteis"[1].

IX. Resposta à consulta

De todo o exposto, podem extrair-se as seguintes conclusões, em resposta à consulta formulada:

1º) As coberturas florísticas dos imóveis rurais denominados Fazenda 'A', Fazenda 'B' e Fazenda 'C', são passíveis de ato indenizatório. Com base em entendimento jurisprudencial já consolidado angelins, cedros, cedroaranas, faveiras, freijós, goiabões, ipês, jatobás, louros, mognos, sucupiras, sumaumas, tauaris, marupás, muiracatiaras, estão sujeitas a uma valoração econômica. Se fosse diferente, a indenização não seria paga ao expropriado, alterando, sobremaneira, o seu patrimônio — um inusitado absurdo, porque atos expropriatórios resultam indenização paga ao expropriado, a fim de manter inalterável o seu patrimônio.

2º) A Fazenda 'A' terá as coberturas florísticas indenizadas em dinheiro, assemelhando-se às benfeitorias, enquadrando-se, por interpretação extensiva, ao preceito do art.184,§ 1º, da Constituição Federal. Nesta propriedade, houve exploração econômica por parte dos proprietários, cuja comprovação se deu através de certidão emitida pelo IBAMA.

3º) Já as coberturas naturais das fazendas 'B' e 'C' deverão ser indenizadas em títulos da dívida agrária, assemelhando-se a acessões, posto que inexistiu exploração do potencial madeireiro. Aqui prepondera o disposto no art.184, *caput*, do Texto Magno que estipula a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a qual deverá ser indenizada "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".

4º) Reeditada várias vezes, a MP 1.632-8/98, não coibe, de forma alguma, a indenização da cobertura florística. Se assim fosse a Constituição da República estaria violada, devido à regra de ouro da justa indenização (art.5º, XXIV; art.182, § 4º, III; art. 184, *caput*, § 1º) e do direito de propriedade (art.5º, XXII).

5º) A MP 1.632-8/98 nada mais fez do que consolidar uma postura há muito seguida pelos juízes e Tribunais. E só. Em nada contribuiu para o engradecimento da normativa constitucional pátria.

6º) Juízes e Tribunais nunca deixaram de julgar pela falta de uma *palavrota*, que, na realidade, reveste-se em tom demagógico e oportunista. A MP 1.632-8/98 se valeu do termo *preço de mercado* como uma espécie de 'camisa de força', para transparecer que os imóveis rurais não têm o valor econômico que, realmente, logram.

7º) A autoridade jurisdicional não está obrigada a seguir o disposto na medida provisória, inclusive no que tange à indenização de coberturas florísticas.

1 Von Kirchmann. *La ciencia del derecho*. Buenos Aires, Losada, 1949, p. 267-268.

É o que me parece, à luz do ordenamento constitucional brasileiro.

Salvador, 19 de novembro de 1998.

Uadi Lammêgo Bulos

Professor de Direito Constitucional.

Mestre e Doutorando em Direito do Estado (PUC/SP).

Da Comissão Permanente de Direito Constitucional

do Instituto dos Advogados Brasileiros.