

A SERVIDÃO ADMINISTRATIVA E O DIREITO À INDENIZAÇÃO EM DECORRÊNCIA DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA EÓLICA

Talita Maria de Farias¹

Francisco Salles Matos²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar a intervenção estatal na propriedade privada focando as servidões administrativas para implementação do sistema de energia eólica no Estado do Rio Grande do Norte, procurando abordar quatro aspectos relevantes quanto a essa temática: primeiro, a legitimidade do Poder Público em intervir na propriedade privada a fim de assegurar a prestação dos serviços públicos para a sociedade; depois, dentre as modalidades intervencionista do Estado que não retira a titularidade do proprietário foi abordado a Servidão Administrativa e as devidas indenizações; terceiro, um breve levantamento da implantação do sistema de energia eólica no Estado no Rio Grande do Norte e a necessidade da intervenção do Poder Público através das servidões administrativas para a passagem das linhas de transmissão de energia elétrica nas propriedades particulares; e por último, foi feita uma análise das demandas judiciais que tramitam no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte – TJRN, referente às indenizações aos respectivos proprietários servientes no sistema de energia eólica, no lapso temporal de 2010 a 2014.

Palavras-chaves: Intervenção Estatal. Servidão Administrativa. Indenização.

ADMINISTRATIVE SERVITUDE AND THE RIGHT TO COMPENSATION AS A RESULT OF WIND POWER TRANSMISSION LINES

ABSTRACT

The present work has as its main objective to analyze State intervention in private property focusing on the administrative obligations for implementation of wind power system in the State of Rio Grande do Norte, seeking to address four relevant aspects about this theme: First, the legitimacy of the Government to intervene on private property to ensure the provision of public services to the company; later, one of the interventionist State modes that does not deprive the owner of the owner was approached the Administrative Bondage and appropriate compensation; third, a brief

¹ Acadêmica do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Email: talita7farias@hotmail.com

² Professor Mestre. Orientador do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: fsmatos1144@gmail.com.

survey of the implementation of wind energy in the State Rio Grande do Norte and the need of intervention by the Government through the administrative obligations for the passage of electric power transmission lines on private properties; and finally, an analysis was made of the litigation that were in the Court of Rio Grande do Norte-TJRN, regarding damages to respective owners servientes in wind power system, in time-lapse of 2010 to 2015.

Keywords: State intervention. Administrative Servitude. Indemnification.

1 INTRODUÇÃO

A supremacia do interesse público sobre o privado legitima o Estado (*latu sensu*) a intervir na propriedade privada, mesmo sendo esta uma garantia assegurada na Constituição Federal brasileira a fim de atender ao princípio da função social.

Segundo o ensinamento de Carvalho Filho (2009), a intervenção estatal ocorre de duas formas: restritiva e supressiva. Por sua vez, a intervenção restritiva apresenta cinco modalidades, são: servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitações administrativas e tombamento. Quanto à intervenção supressiva se dá com a desapropriação.

Dentre as modalidades de intervenção restritiva, a servidão administrativa está entre as que não retiram a titularidade do proprietário do imóvel e não obrigada a indenizar, salvo se dela decorrer alguma forma de prejuízo ao serviente.

A partir desse foco a indenização da servidão administrativa tornou-se um campo de interesse de pesquisa, já que o poder estatal ou seu representante legal não está obrigado a indenizar; questiona-se então, qual a dimensão das demandas judiciais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte - TJRN quanto a essa temática.

O leque de servidões administrativas existentes, das mais simples as mais complexas, como fixação de placas com nomes de ruas em prédios particulares e públicos; ganchos para suporte de cabos telefônico, tubulações de esgotos; construção de barragens, instalação de parques eólicos, são exemplos da intervenção do Estado em propriedades privadas e/ou públicas, a fim de atender ao bem-estar coletivo com prestações de serviços públicos.

Dentre as servidões administrativas existentes no estado do Rio Grande do Norte, destacam-se duas grandes intervenções do Poder Estatal na propriedade

privada para o desenvolvimento social e econômico da região, como a Construção da Barragem de Oiticica no município de Jucurutu e a instalação de linha de transmissão de parques eólicos em vários municípios do estado, uma vez que as áreas obtidas para instalações desses parques eólicos ocorreram, preferencialmente, mediante o arrendamento das terras.

Dada, então, que a implantação do sistema de energia eólica no Estado do Rio Grande do Norte vem ocorrendo há alguns anos, as demandas judiciais começam a surgir, inclusive na segunda instância do TJRN referente a servidões administrativas buscando as devidas indenizações, sem prejuízo da reparação de outros pontos controversos.

Enfim, como tem demonstrado nos processos pesquisados em curso no TJRN, 1/3 reportam-se a indenização decorrente de servidões administrativas concernentes à instalação de linhas de transmissão de energia emanadas de parques eólicos.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Nos fins do século XVIII e parte do século XIX, período do liberalismo, a ampla liberdade privada (*laissez faire*) e a total ausência de intervenção do Estado na economia e na propriedade tornava o direito à propriedade praticamente um direito absoluto. O cenário muda no século XX, a maioria dos estados ocidentais incorporou nas suas respectivas constituições serviços públicos de prestações obrigatórias ao Estado, o denominado Estado do bem-estar social, e a propriedade que até então era tida como direito individual absoluto cede para uma nova conjuntura constitucional ao direito coletivo.

Com relação ao ordenamento jurídico brasileiro, o direito a propriedade está resguardado na Constituição Federal dentre as garantias fundamentais, elencado no art. 5º, XXII, in verbis: “é garantido o direito a propriedade”. Apesar de garantido constitucionalmente, esse direito não é absoluto, passível de intervenção do Poder Público. Vejamos, como exemplo, o art. 182, e os §§ 2º e 4º da Carta Magna, como legitimidade do poder público em intervir na propriedade privada quando esta não atender a função social.

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

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

§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsória;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O professor Hely Lopes Meirelles (2014) explica que, mesmo sendo um direito individual garantido pela Constituição Federal, a propriedade é um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade, ao bem estar-social³, a qual sofre limitações ao seu uso e restrições em benefício da comunidade, que representa o direito do maior número de indivíduos, e quando o direito individual entra em conflito com o direito coletivo, prevalece este.

Também Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 131) compartilha desse entendimento, que:

A propriedade, como o mais amplo direito real, que congrega poderes de usar, gozar e dispor da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, bem como de persegui-la nas mãos de quem quer que injustamente a detenha e cujo desmembramento implique a constituição de direitos reais parciais, evoluiu do sentido individual para o social.

Nesse contexto, o direito a propriedade é um direito relativo e condicional, e tem que atender ao pressuposto constitucional da função social, não atendendo o Estado tem o poder de intervir para amoldá-la a essa qualificação, determinando em certas situações obrigações de fazer ou não fazer, limitações de uso e fruição, entre outras intervenções (CARVALHO FILHO, 2009).

³ “O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade” (MEIRELLES, 2014, p. 687).

O art. 170, III, da Constituição Federal, elenca a função social da propriedade privada como um dos princípios da ordem econômica com a finalidade de assegurar a todos os indivíduos a existência digna e a justiça social.

Portanto, a propriedade privada oponível contra todos e contra o Estado já não existe. E o Estado para assegurar o bem comum utiliza-se dos meios de intervenção na propriedade, em que o uso, fruição e disposição da propriedade não podem opor-se aos interesses gerais (GASPARINI, 2007, p. 743).

Segundo o ensinamento sobre a intervenção do Estado, Carvalho Filho (2009) diz que o Estado age de forma vertical ao criar imposições e de algum modo restringe o uso da propriedade. Essa intervenção se dá para atender ao interesse público que sobrepõe ao interesse privado, quando esses interesses colidirem, prevalecerá aquele, a fim de atender ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o qual fundamenta a intervenção estatal na propriedade privada.

Para haver essa intervenção estatal existem duas formas, considerando a natureza e os seus efeitos, são: a intervenção restritiva, em que o Estado impõe restrições e condiciona ao uso da propriedade sem retirar a titularidade do proprietário, em que apenas não poderá este utilizá-la a seu exclusivo critério, subordinando-se as imposições do Poder Público. Nessa forma de intervenção existem cinco modalidades, são: servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitações administrativas, e tombamento (CARVALHO FILHO, 2009, p. 740).

E a outra forma de intervenção estatal é a supressiva, em decorrência de algum interesse público previsto em lei, o Estado valendo-se da supremacia que possui sobre o indivíduo, transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, o que é chamada de desapropriação.

Em se tratando da competência legislativa sobre a intervenção no direito de propriedade, como a desapropriação e a requisição, é de competência privativa da União, conforme o art. 22, II e III, da Constituição Federal. Já na intervenção estatal que apenas restringe ao uso da propriedade, a capacidade legislativa cabe a todos os entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Temos como exemplo constitucional da competência comum a todos os entes federativos legislarem sobre proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação da fauna, flora, e florestas, elencados no art. 23, VI, VII, da CF.

Salientando que a competência material é comum a todos os entes da federação, estendendo às pessoas jurídicas de direito público e privados, como as concessionárias de serviços públicos, as autarquias administrativas e as contratantes de obras públicas para intervir na propriedade privada nos casos de desapropriação que deverá obedecer à lei federal de desapropriação.

Assim está expresso no art. 2º da Lei de Desapropriação, Decreto-lei nº 3.365/41: “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, Estados, Distrito Federal, municípios e Territórios, mediante declaração de utilidade pública”. Quanto às concessionárias e permissionárias, o art. 3º, aduz:

Art. 3º. Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

Nesse entendimento o professor Hely Lopes Meirelles (2014, p. 689), explica:

Não há de confundir, portanto, a competência para elaborar a norma autorizadora da intervenção com a competência para praticar o ato de intervenção, ou a medida simplesmente condicionadora do uso da propriedade ao bem-estar social, já autorizada pelo art. 170, III, da CF. Algumas normas de intervenção na propriedade são privativas da União; os atos executivos ou regulamentares do uso da propriedade podem ser do Estado-membro ou do Município nos limites de sua competência territorial e institucional.

Na lei que autoriza a intervenção a um dos entes federativos na propriedade particular estará expressa a necessidade⁴, ou utilidade pública⁵, ou interesse social, como fundamento do ato interventivo.

Logo, a intervenção estatal na propriedade privada ocorre quando um ato do Poder Público fundamentado em lei retira ou restringe direitos de domínio privado ou

⁴ “A necessidade pública quando a administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular. A utilidade pública existe quando a utilização da propriedade privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível. Haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria das condições de vida, pela mais equidade distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.” (FAGUNDES, 1948, p. 3-4).

⁵ O art. 5º, do Decreto-Lei 3.365/1941, enumera os casos de utilidade pública para desapropriação.

sujeita o uso de bens particulares à destinação de interesse público (MEIRELLES, 2014, p 689).

De acordo com o art. 6º, do Decreto-Lei 3.365/1941 (Norma Geral de Desapropriação), in verbis: “A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, governador, interventor ou prefeito”. Após a declaração as autoridades públicas ficam autorizadas a tomarem posse da propriedade, e havendo oposição poderá se preciso solicitar o auxílio de força policial⁶. A iniciativa da desapropriação poderá também ser do Poder Legislativo, conforme o no art. 8º, restando, nesse caso, o Poder Executivo efetivar os atos necessários à sua efetivação. Já o Poder Judiciário não poderá decidir se verificam ou não os casos de utilidade pública (art. 9º).

Esses pressupostos legais são estendidos a fim de o ente público obter a concessão de servidões administrativas.

3 SERVIDÃO ADMINISTRATIVA NA DEFINIÇÃO DE ALGUNS DOUTRINADORES

Segundo o ensinamento de Arnaldo Rizzardo (2014, p. 853) a palavra servidão vem do termo servus que significa escravo. No sentido jurídico, a servidão surgiu com o Direito das XII Tábuas, que tratava dos direitos civis dos cidadãos romanos. Daí surgiu às servidões: jura praediorum (servidões prediais); iter (direito de passar a pé ou a cavalo pelo terreno alheio); actus (direito de passar conduzindo o rebanho); via (direito de passar com veículo); aquaeductus (direito de conduzir água do terreno alheio ou através dele para o terreno próprio); servitus clocae – a passagem de canos de esgoto; a servitus altius non tollendi – proibição de levantar edifícios; o jus tigni immittendi – o direito de apoiar a construção no edifício vizinho.

A servidão administrativa também é chamada de servidão pública por se tratar de um ônus real de uso imposto à propriedade particular pela administração pública a fim de assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário. (MEIRELLES, 2014, p. 714).

Vejamos definições de alguns doutrinadores sobre a servidão administrativa:

⁶ Art. 7º, do Decreto-Lei 3.365/1941.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 925) leciona que a servidão administrativa é “direito real que assujeita um bem a suportar uma utilidade pública, por força da qual ficam afetados parcialmente os poderes do proprietário quanto ao seu uso ou gozo”.

Nessa mesma linha de entendimento, José dos Santos Carvalho Filho (2009) define servidão administrativa como sendo um direito real público que autoriza a Administração Pública a usar o imóvel com a finalidade de executar obras e serviços para atender interesse coletivo.

Diogenes Gasparini (2007) conceitua a servidão administrativa como sendo um ônus real de uso que o Estado impõe sobre propriedade particular ou pública para assegurar o oferecimento de utilidade e comodidades públicas aos administrados cabível de indenização quando ocorrer prejuízo.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 158) a definição de servidão administrativa:

É o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados em favor de serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.

É oportuno dizer que, a servidão administrativa não se confunde com servidão civil, enquanto a primeira trata-se de um ônus real do Poder Público sobre a propriedade particular ou pública com finalidade de serventia pública, em que há um ônus real de uso imposto especificamente pela Administração a determinados imóveis para possibilitar a realização de obras ou serviços públicos, como exemplo de serviço público: a passagem de fios de energia elétrica sobre determinadas propriedades privadas. Enquanto que, a servidão civil⁷ trata-se do direito real de um imóvel particular sobre outro, com finalidade de serventia particular (MEIRELLES, 2014, p. 714-715).

Também não se confunde a servidão administrativa com a ocupação temporária já que esta ocorre com o prazo previsível para desocupação, como a ocupação de terrenos não edificadas vizinhos às obras que são executadas diretamente pelo poder público ou por uma empresa delegada à realização. Nem

⁷ A servidão civil é regida pelo Código Civil Brasileiro, no art.1.378, assim aduz: “A servidão proporciona utilidade para o prédio dominante, e grava o prédio serviente, que pertence a diverso dono, e constitui-se mediante declaração expressa dos proprietários, ou por testamento, e subsequente registro no Cartório de Registro de Imóveis”.

confunde com limitação administrativa, em que são impostos obrigações de fazer ou de abstenção. Tampouco com desapropriação em que se retira a propriedade do particular ou pública (ente menor), transferindo-a para o expropriante com a devida indenização.

Assim, a servidão administrativa ocorre quando há necessidade de intervenção estatal na propriedade pública ou particular para realização de obras, serviços públicos ou alguma atividade de interesse social. É instituída através de acordo administrativo entre as partes, sentença judicial ou por lei.

Há entendimento doutrinário que para constituir a servidão administrativa não é necessário ato declaratório de utilidade pública do bem, como José Carlos de Moraes Salles (2000), mas existe posicionamento diferente de alguns doutrinadores como Helly Lopes Meirelles (2014) em que deve haver o ato declaratório para constituição de servidão administrativa, já que o bem sofrerá um ônus real mediante escritura pública registrado no Registro Público de imóvel competente.

Como esclarece Sérgio Roxo da Fonseca (1990), a servidão administrativa não está pautada na existência de um prédio dominante e um serviente, mas no interesse público dominante sobre o interesse privado que se torna enfraquecido perante o ordenamento jurídico, sob a restrição administrativa para satisfazer um determinado interesse público.

Quanto à constituição das servidões administrativas podem ser constituídas de duas formas: através de título público ou de título particular privado. As servidões administrativas sob a forma de título público são constituídas a partir de lei ou convenção entre as partes; já a servidão administrativa sob a forma particular se constitui com a usucapião, ou seja, com o lapso temporal. (Fonseca, 1990, p.81).

Em se tratando de normas que rege a servidão administrativa, não existe uma lei específica, a sua fundamentação está expressa no art. 40 do Decreto-Lei nº 3.365/41, dispositivo aduz: “O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta Lei”.

E com relação à extinção da servidão administrativa ocorre quando há perda da coisa agravada, com a transformação do imóvel que não mais atender aos fins públicos, pela desafetação e pela incorporação do imóvel ao domínio público.

4 A INDENIZAÇÃO PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

Quanto à indenização da propriedade que suporta a servidão, o entendimento majoritário é que o proprietário do imóvel que sofre restrições ou diminuição do seu bem tem o direito a ser indenizado. E a servidão administrativa que não prejudicar a utilização do bem não há que ser indenizada.

Mas, existem alguns doutrinadores, minoritários, que não compartilham desse entendimento, defendendo que sempre ocorrerá indenização nas servidões administrativas.

Entretanto, rebate Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 927) que é excessiva essa afirmação, já que determinadas servidões não ensejam prejuízos para os prédios servientes, exemplos das placas indicativas de ruas, os postes nas calçadas, nesses casos, não haverá indenização aos seus respectivos proprietários já que não existe um real prejuízo.

Nessa mesma linha de entendimento, Diogenes Gasparini (2007, p. 748) explica que, quando a Administração Pública utiliza a propriedade do particular como utilidade pública para prestar alguma informação à comunidade, como já mencionada placas de nomes de ruas em prédios públicos e privados, ganchos fixados nas paredes para passagem de cabos elétricos, telefônicos, internet, em tais servidões não há que se falar em indenização, já que não ocasionam prejuízos aos proprietários.

Nas servidões administrativas decorrentes de contratos ou decisões judiciais sobre determinados imóveis em que seus proprietários sofrem prejuízos em benefício da coletividade, a regra é a indenização. E essa indenização será calculada em cada caso concreto, mediante a comprovação do prejuízo efetivo (DI PIETRO, 2014, p. 187).

E também são exemplos de servidões administrativas indenizáveis, a passagem dos dutos para aquedutos, gasoduto, fios de alta tensão, onde as propriedades sofrem restrições ao uso, em que não retira em princípio o título de propriedade apenas caracteriza uma restrição como ônus real, em que a Administração Pública direta ou indireta, no caso das concessionárias, tem o dever de indenizar (GASPARINI, 2007, p. 749).

Há duas formas constitutivas de servidão administrativa: a que cabe a indenização e aquela que não cabe. A servidão administrativa a título privado que se constitui a partir da usucapião, não enseja indenização, já que o Código Civil não prever indenização na aquisição da propriedade, ou direitos reais de gozo ou fruição pelo lapso temporal; enquanto que a servidão administrativa a título público, constituída através da convenção entre as partes, pode ou não ser indenizável dependendo do que foi estabelecido entre as partes; e a servidão administrativa a título público constituída através da lei, esta estabelecerá se será ou não indenizável. (FONSECA, 1990, p. 81).

É de salientar que as servidões administrativas que não causam nenhum dano ao particular ou ao poder público, não ensejam indenizações, isto por não impedir que a propriedade tenha o seu uso normal, como já mencionado nos exemplos da fixação de placa de denominação de ruas, ganchos para sustentar fios da rede de energia elétrica, de telecomunicações, postes nas calçadas, entre outras servidões.

Assim, o entendimento majoritário da doutrina é que quando a instituição da servidão administrativa causar algum dano, o mínimo que seja, caberá indenização ao proprietário ou possuidor. Portanto “só se indeniza se e quando a sua instituição acarretar um efetivo prejuízo ao particular, que teve a sua propriedade onerada no seu uso com a instituição da servidão administrativa”. (GASPARINI, 2007, p. 12).

Compartilha desse pensamento Sérgio Roxo Fonseca (1990, p. 81-82), ao expor que mesmo havendo a força da lei, de um ato administrativo ou de uma sentença judicial, o Estado não está desobrigado a ressarcir os possíveis danos que ocasionar ao particular, vejamos:

Essa responsabilidade patrimonial, vale a pena grifar, sobrevém mesmo na hipótese da validade da lei, da decisão administrativa ou da sentença judicial, ao menos segundo o melhor padrão de Estado de Direito. Pois, na vigência do Estado de Direito, melhor seria dizer Estado Material de Direito não se concebe a possibilidade do particular ser discriminado pelo Estado, mesmo quando lícitamente presencia a detração do seu interesse em nome da satisfação do bem comum. Estabelecendo-se um ônus maior sobre o patrimônio de uma pessoa privada, o princípio da igualdade somente será restabelecido se for ela devidamente indenizada com a substituição do seu direito pelo valor pecuniário correspondente.

No que concerne prova do prejuízo com serventia pública, José dos Santos Carvalho Filho (2009) enfatiza que o cabimento está com o proprietário ou

possuidor, que não produzindo as devidas provas presume-se que a servidão não ocasionou qualquer prejuízo.

Quanto ao valor indenizatório, conforme as decisões judiciais elencadas por José Carlos de Moraes Salles, citado por Diógenes Gasparini (2007), está em torno de dez e vinte por cento do valor da área do objeto da servidão, essa é a média das decisões nos tribunais do Brasil.

Mas têm servidões que ultrapassam esse percentual, algumas atingem um percentual de 80% (oitenta por cento) do valor da área, como é o caso da Barragem de Oitica⁸, cuja bacia hidráulica abrange os municípios de Jucurutu, Jardim de Piranhas e Bento Fernando, Estado do Rio Grande do Norte.

Nesse caso, após avaliação técnica por engenheiros, há negociação entre o Estado, através da Procuradoria Geral do Rio Grande do Norte, e os servientes, pactuando acordos extrajudiciais. Esses acordos extrajudiciais chegam a uma margem de negociação em torno de quase 100% (cem por cento) dos imóveis atingidos para a construção da barragem, e a média da indenização é de 80% (oitenta por cento) do valor avaliado pela comissão técnica.

Após assinatura dos acordos extrajudiciais, os valores indenizatórios são levados para empenho, posteriormente depositados para os devidos proprietários ou possuidores dos respectivos imóveis, daí vai para homologação do juiz da comarca em que está localizado o imóvel. E finalmente são registrados o ônus real do imóvel no Cartório de Registro Público.

Nos casos das servidões administrativas que não chegaram ao acordo, os mesmos são judicializados conforme os arts. 11 a 30, do Decreto-Lei nº 3.365/41, que trata da competência e procedimentos judiciais da desapropriação, os quais também são utilizados nas servidões administrativas. No art. 14, verbis: “Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens”. Podendo autor e réu indicar assistente técnico do perito.

O art. 15 e §§ seguintes, do mencionado decreto-lei que trata das normas de desapropriação, especifica a imissão provisória na posse quando houver urgência, mediante depósito prévio da quantia arbitrada, independente da citação do réu, o

⁸ Dados coletados na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMAR, Estado do Rio Grande do Norte, em setembro de 2015.

que deve ocorrer no prazo de 120 (cento e vinte dias), improrrogável, devendo essa imissão provisória ser registrada no registro de imóveis competente.

Vejamos o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, quanto à imissão provisória após previa indenização e exercida no prazo de 120 (cento e vinte dias):

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRELIMINAR DE CONVERSÃO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RETIDO SUSCITADA PELA AGRAVADA. REJEIÇÃO. DECISÃO QUE ALEGADAMENTE PODERÁ SUJEITAR O AGRAVANTE A DANOS DE DIFÍCIL OU INCERTA REPARAÇÃO. MÉRITO. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. PASSAGEM DE LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA EÓLICA. DECISÃO QUE DEFERIU LIMINARMENTE A IMISSÃO PROVISÓRIA DO AGRAVADO NA POSSE DO IMÓVEL DO AGRAVANTE, MEDIANTE DEPÓSITO PRÉVIO DE INDENIZAÇÃO. ART. 15 DO DECRETO N. 3.365/41. AVALIAÇÃO DO VALOR INDENIZATÓRIO REALIZADA PELA AGRAVADA, DE FORMA UNILATERAL. POSSIBILIDADE. DISCUSSÃO ACERCA DA JUSTIÇA DO PREÇO DEPOSITADO DURANTE TRÂMITE REGULAR DO PROCESSO. PRECEDENTES DESTA CORTE. REFORMA DO DECISUM QUE SE IMPÕE. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. Considerando que a decisão sujeita a recorrente à imediata privação do exercício do direito pleno à propriedade, bem como a alegação de que inviabilizaria o aproveitamento econômico local, com a realização de obras de edificação, os prejuízos alegados são atuais e devem ser examinados na forma do art. 522 do Código de Processo Civil. 2. A imissão provisória na posse nos casos de servidão administrativa é disciplinada no art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/41, bastando ao agravante comprovar a urgência, o depósito da indenização e a apresentação do pedido dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias, para a consecução da medida de urgência. 3. O laudo unilateral é suficiente para indicar o valor do depósito prévio da indenização, sendo que tal quantia poderá ser objeto de avaliação e perícia judicial e eventual complementação ao final do processo. 4. A reforma da decisão poderá acarretar dano inverso, não só à empresa agravada, mas ao interesse público em geral, tendo em vista a essencialidade do serviço de geração e fornecimento de energia elétrica à sociedade. 5. Precedentes do STJ (AgRg na SLS 1.216/MA, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Corte Especial, j. 04/08/2010, DJe 30/08/2010). 6. Agravo conhecido e desprovido, em consonância com o parecer do Ministério Público. (TJRN. Agravo de Instrumento com Suspensividade nº 2014.013558-8, Relator Des. Virgílio Macêdo Jr., 2ª Câmara Cível, j. 28.07.2015).

Nos processos analisados no TJRN verifica-se que as concessionárias prestadoras de serviços do sistema eólica que judicializaram a fim da concessão provisória da posse das propriedades e após o depósito da devida indenização obedeceram ao prazo determinado no referido decreto-lei e do ato declaratório de utilidade pública emitido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL para fins de desapropriação ou constituição de servidão administrativa com fundamento aos art. 2º, art. 5º, alínea “h”, art. 6º e art. 40 do Decreto-Lei 3.365.

5 SISTEMA DE ENERGIA EÓLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Desde o início da década de 2000 o Brasil vem passando por uma grande crise de produção de energia elétrica devido à diminuição do volume de águas nas barragens das hidrelétricas, as quais são responsáveis por mais de 3/4 da produção de energia nacional. Essa crise fez com que autoridades incentivassem em outras fontes de energia como a biomassa e a eólica.

Em 2002 o Governo Federal criou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) para incentivar a utilização dessas novas fontes renováveis, a eólica, a biomassa e as Pequenas Centrais de Hidrelétricas (PCHs).

Antes desse programa federal, Proinfa, no início da década de 1990, Fernando de Noronha/PE implantou a primeira turbina de energia eólica do Brasil.

Com incentivo federal, as fontes de energia alternativa foram amadurecendo e após sete anos da criação do Proinfa, no ano de 2009, foi realizado o primeiro leilão para instalação de sistemas de energia eólica, já que a produção dessa fonte de energia passou de 22 MW (megawatts) em 2003 para 602 MW em 2009, e agora em 2015 chegou 7 GW (gigawatts), atingindo 5% (cinco por cento) da produção de energia no Brasil, segundo dados do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica da Eletrobrás (Cepel).

Nas regiões nordeste e sul do Brasil estão concentrados a maior parte dos parques eólicos, apesar de quase todo o território nacional ter grande potencial de geração de energia eólica.

O Rio Grande do Norte⁹, em 2015, possui 70 (setenta) parques eólicos (ARSEP, 2015) em operação e é considerada a maior matriz eólica estadual do Brasil, e lidera a capacidade instalada dessa fonte de energia com 2.243 MW, em segundo lugar o Ceará com 1.233 MW, em terceiro o Rio Grande do Sul, com 1.300 MW, e em quarto, a Bahia com 959 MW (BRASIL, 2015).

Essa potência de produção de energia elétrica produzida pelo Estado do Rio Grande do Norte, de 2GW, se destaca com a região de Mato Grande, que engloba

⁹ A localização na “esquina do continente” faz com que o Estado do Rio Grande do Norte atinja esse potencial. Segundo o diretor-presidente do Centro de Estratégias em Recursos Naturais e Energias Renováveis (Cerne), Jean Paul Prates, o RN fica no caminho de uma bacia de ventos, por isso, “é provavelmente um dos melhores lugares do mundo para a energia eólica”. <<http://www.portalabeeolica-org.br/index.php/noticias/2895-rn-tenta-superar-obst%C3%A1culos-para-explorar-potencial-da-energia-e%C3%B3lica>>. Acesso em 13.11.2015.

os municípios de João Câmara, Parazinho, Rio do Fogo, Pedra Grande e São Miguel do Gosto. Juntos esses municípios possuem um potencial produção de energia eólica maior que o Ceará e o Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO NORTE, 2015).

Mas outros municípios do estado do RN também possuem parques eólicos, como: Guamaré, Galinhos, Macau, Areia Branca, Tibau, Lagoa Nova, Cerro Nova etc.

Com a implantação dessa nova fonte de energia no Brasil, o Estado, *latu sensu*, vem intervindo em propriedades privadas mediante delegação às concessionárias, para que viabilizem a construção dos parques eólicos. Essas intervenções estatais vêm ocorrendo, em grande parte, através do instituto do arrendamento para a instalação dos equipamentos geradores, e do instituto da servidão administrativa para a construção e implantação das linhas de transmissão da energia obtida.

6 DEMANDAS JUDICIAIS NO TJRN REFERENTE ÀS INDENIZAÇÕES PARA CONSTITUIÇÃO DE SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

Para compreendermos melhor sobre a demanda judicial que tramita no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte - TJRN sobre servidões administrativas foram analisados os processos que litigam o valor indenizatório das propriedades que sofreram intervenção Estatal através desse instituto da servidão administrativa para implantação do sistema de energia eólica no Estado do Rio Grande do Norte.

Foram constatados através do site do TJRN que tramitam 65 (sessenta e cinco) processos (TJ-RN, 2015) na segunda instância discutindo algo sobre servidão administrativa, e dentre esses, 20 (vinte) (RIO GRANDE DO NORTE, 2015) têm o instituto da servidão administrativa como objeto de litígio entre proprietários ou possuidores e empresas concessionárias que prestam serviços de implantação e/ou exploração de energia eólica no estado do Rio Grande do Norte. Desses 20 (vinte) processos todos têm dentre os pedidos a revisão do valor indenizatório, já que a maioria dos servientes não concorda com o valor ofertado pelos intervenientes.

O entendimento da corte do TJRN¹⁰ quanto ao dever de indenizar aos proprietários dos imóveis que têm a passagem de linha de transmissão elétrica de alta tensão é unânime. Vejamos o posicionamento dessa corte:

A passagem de linha de transmissão elétrica de alta tensão sobre imóvel particular constitui servidão administrativa, gravame que onera um bem concreto e especificamente determinado, sujeitando ao interesse coletivo e afetando os poderes do proprietário, razão pela qual cabe indenização.

Em outro processo sob o nº 2014.004569-8/TJRN¹¹ a sentença foi anulada pelo Egrégio Tribunal por ter o juiz a quo sentenciado e condenado à parte ré por revelia, e não efetivou a avaliação da propriedade, descumprindo o art. 23, do Dec.-lei 3.365/1941, que também é aplicável à servidão administrativa, in verbis: “Findo o prazo para a contestação e não havendo concordância expressa quanto ao preço, o perito apresentará o laudo em cartório até 5 (cinco) dias, pelo menos, antes da audiência de instrução e julgamento”.

Houve também descumprimento nessa sentença à Súmula 118 do extinto Tribunal Federal de Recursos, verbis: “Na ação expropriatória, a revelia do expropriado não implica em aceitação do valor da oferta e, por isso, não autoriza a dispensa da avaliação”. Aduz a relatora, Desembargadora Judite Nunes:

É cediço que, na hipótese sob julgamento, a prova pericial para a fixação do justo preço constitucionalmente garantido somente é dispensável quando há expressa concordância do expropriado (ou serviente) com o valor da oferta inicial, feita pelos autores.

Como já mencionado, o entendimento majoritário da doutrina e da corte do TJRN de que há indenização quando houver prejuízo ao proprietário ou possuidor nas servidões administrativas. Sendo que, o entendimento de José dos Santos de Carvalho Filho se encaminha no sentido de que o dever de provar os prejuízos sofridos cabe aos proprietários ou usuários dos imóveis; analisando, todavia os processos no TJRN sobre servidões administrativas no sistema de energia eólica no RN, os valores indenizatórios são depositados previamente pelas concessionárias em favor dos respectivos proprietários para depois haver a concessão da servidão

¹⁰ TJRN, Apelação Cível, nº 2015.006937-8, Relator Desembargador Virgílio Macedo Jr.

¹¹ TJRN, Apelação Cível, nº 2014.004569-8, Relatora Desembargadora Judite Nunes, 2ª Câmara Cível, j. 23. 06.2015.

administrativa. Os proprietários ou possuidores não tiveram que provar previamente os prejuízos sofridos.

A demanda litigiosa em tais processos judicializados discute o valor indenizatório não aceito pela maioria dos servientes, mesmo porque não foram estes que apresentaram em juízo a quantia devida para fins de indenização.

Nas serventias do sistema de energia eólica, existe uma comissão técnica que faz uma avaliação nas propriedades que irão ser utilizadas para a passagem de linhas de alta tensão de energia ou a instalação de turbinas de captação de energia renovável, após essa avaliação, são chamados os proprietários ou possuidores para um possível acordo extrajudicial que posteriormente é homologado pelo juiz do foro em que é situado o imóvel.

Não havendo o acordo, há o ajuizamento da ação para constituição de servidão, com base nos arts. 11 ao 30, e no art. 40 do Decreto-Lei 3.365/41. Vejamos alguns acórdãos do TJRN sobre o dever de indenizar:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AGROVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE CONSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PEDIDO LIMINAR DE IMISSÃO PROVISÓRIA DA POSSE. INTERESSE PÚBLICO CONFIGURADO. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA MEDIANTE O DEPÓSITO DO VALOR INDENIZATÓRIO. QUANTIA CONSIDERADA IRRISÓRIA PELA DEMANDADA/AGRAVANTE. DEPÓSITO PRÉVIO. VALOR ESTIMADO. POSSIBILIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO AO FINAL DA DEMANDA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. (TJRN. Ag. Inst. com Suspensividade. Proc. 2014.011758-0. Relator: Des. Cláudio Santos. 3ª Câmara Cível. J. 04.12.2014).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA QUE DEFERIU A IMISSÃO DE POSSE MEDIANTE PRÉVIO DEPÓSITO DO VALOR OFERTADO PELA CONCESSIONÁRIA. AVALIAÇÃO UNILATERAL. POSSIBILIDADE. DISCUSSÃO DURANTE O REGULAR TRÂMITE PROCESSUAL. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E IMPROVIDO. PRECEDENTES. (TJRN. Ag. Instr. com suspensividade. Processo: 2014.011757-3. Relator: Juiz Francisco Seránhico (convocado). 2ª Câmara Cível. j. 25.11.2014.)

Constata-se que os processos em curso estão discutindo os valores das indenizações que não foram aceitas pelos servientes, mas que foram depositadas um valor indenizatório antes da concessão da posse pelas devidas empresas concessionárias. Nessas ações são apuradas as provas e determinado por sentença judicial o devido valor para a concessão definitiva da servidão administrativa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A propriedade privada está resguardada na Constituição Federal dentre os direitos fundamentais (art. 5º, inciso XXII), mas passível de intervenção estatal em prol dos interesses maiores da coletividade.

Para o caso de instalação de linhas de transmissão do sistema de energia eólica, todavia, o instituto da servidão administrativa é o que vem sendo mais utilizado, por não retirar a titularidade dos proprietários, apenas restringe em determinados locais o uso e fruição do imóvel com a passagem de linhas de alta tensão e até instalação de turbinas.

O entendimento da maioria dos doutrinadores administrativistas e nesse esteio embarca o TJRN é que a servidão administrativa é indenizável cabendo aos proprietários à devida contraprestação indenizatórias, pelo fato desses suportarem restrições em decorrência da diminuição da fruição de seus imóveis atingidos.

Constatamos que o número de processos que estão tramitando na segunda instância no TJRN é pequena. Em média 20 (vinte) processos discutem o valor indenizatório sobre servidão administrativa com as empresas concessionárias.

A dimensão desse conjunto de empreendimentos no estado do Rio Grande do Norte é bastante significativa, já que essas empresas concessionárias estão com 70 (setenta) parques eólicos instalados em mais de 10 (dez) municípios, utilizando-se do instituto de servidões administrativas para instalação de turbinas e linhas de alta tensão em diversas propriedades.

Esse número baixo de processos no TJRN se deve aos acordos extrajudiciais entre as empresas concessionárias e os proprietários ou possuidores.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS (ARSEP). Rio Grande do Norte possui a maior matriz eólica do país. 18 maio 2015. Disponível em: <<http://www.arsep.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=54487&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=MAT%C9RIA#sthash.a4lsBnBQ.dpuf>> Acesso em: 18/11/2015.

BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil Brasileiro**. Brasília. Senado Federal, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Brasil duplica sua produção de energia eólica. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/08em-2015-brasil-duplica-sua-produção-de-energia-eolica>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Da desapropriação no direito constitucional brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, out./dez. 1948. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10786>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

FONSECA, Sérgio Roxo da. Servidões administrativas. **Revista Justitia**, São Paulo, 52(149), jan./mar. 1990, p.77-84. Disponível em www.revistajustitia.com.br/revistas/x0631x.pdf Acesso em: 11 set. 2015.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A servidão administrativa como mecanismo de fomento de empreendimentos de interesse público. **Revista de Direito Administrativo: RDA**, Belo Horizonte, n. 254, mai/ago. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/9858>. Acesso em: 3 nov. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Energia eólica – RN é destaque em revista britânica. **Em pauta**. 4 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.riograndedonorte.net/energia-eolica/>> Acesso em 13.11.2015.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direto das Coisas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Servidão Administrativa**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/40530/servidao-administrativa#ixzz3p7Tn4QnK>>. Acesso em: 17 out. 2015

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da Jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJ-RN). **Portal de serviços**: @-saj. Disponível em: <<http://esaj.tjrn.jus.br/cjosg/index.jsp>>. Acesso em: 17 out. 2015.