

13/06/95

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 134297-8 SÃO PAULO

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
RECORRENTE: ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDOS: PAULO FERREIRA RAMOS E CÔNJUGE

0018010400
0437134290
0710000020

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, § 4º) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO.

- Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública.

- A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes.

- A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si - considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade -, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário.

- A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política,



RE 134.297-8 SP

garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.

O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.

- A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição.

- Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, caput).

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso extraordinário.

Brasília, 13 de junho de 1995.

MOREIRA ALVES - PRESIDENTE


CELSON DE MELLO - RELATOR

csf.

13/06/95

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 134297-8 SÃO PAULO

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
RECORRENTE: ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDOS: PAULO FERREIRA RAMOS E CÔNJUGE

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - O Estado de São Paulo recorre extraordinariamente de decisão que, proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, condenou essa pessoa estatal ao pagamento de indenização aos proprietários de imóvel rural abrangido por área destinada, por efeito de ato formal do Poder Público estadual, à criação da Estação Ecológica Juréia-Itatins.

O acórdão ora impugnado (fls. 879/885) ao negar provimento ao recurso deduzido pelo Estado de São Paulo, asseverou, *verbis*:

"Inicialmente, deve ser examinada a primeira questão que emerge dos elementos contidos nestes autos, qual seja a da indenizabilidade ou não das matas que recobrem a área apossada pela Fazenda do Estado.

O Relator deste Acórdão já teve a oportunidade de manifestar-se a respeito do problema, quando relatou outro julgado, como integrante da E. 16ª Câmara Civil, desta Corte (RJTJESP, vol. 90/196), asseverando, então:



0018010400
0437134290
0720000060

'Ficou bem elucidado que a indenizabilidade, na hipótese, transmudaria a mera restrição administrativa, consubstanciada na proibição de derrubada de mata, em verdadeiro confisco, gerando servidão pública de caráter negativo, o que é inadmissível. Isso porque, nada obstante aquela restrição, o certo é que o aproveitamento econômico dessa mata, com outras finalidades, não é vedado.

É indubitoso, ademais, que a proteção dispensada pela lei a essas matas, no que concerne à sua preservação, reflete, diretamente, a utilidade de que se revestem, com evidente expressão econômica, que se acrescenta ao valor da terra nua.

Daí, ser iniludível que a terra que possua esse acessório (art. 43, inciso I, do CC) terá um valor bem maior do que aquelas outras que não o ostentem, pelo que, inquestionavelmente, se impõe a respectiva indenização, na hipótese de ocorrer o ato expropriatório.'

.....

Apenas e em síntese, pode-se asseverar que, da análise do Código Florestal, feita com todo o cuidado pela sentença, depreende-se que os autores jamais poderiam abater todas as árvores ao mesmo tempo, ainda que em zona de inclinação inferior a 25 graus, só podendo fazê-lo na base



de 50%, sendo obrigados a manter íntegra a outra metade. Não podendo cortar toda a vegetação, mas, apenas, metade dela, é óbvio que seu lucro não seria nunca total, isto é, correspondente à totalidade das matas, auferindo, tão-somente, o referente a 50%, no máximo.

Por todos esses motivos é mantido o valor indenizatório contido na sentença (...).

.....

A afirmativa da ré impugnante, no sentido de a nova Constituição da República, ao tratar da proteção ambiental, ter introduzido profundas alterações no direito positivo, de tal forma que proclamou a inexigibilidade de qualquer indenização pelos atos administrativos de intervenção na propriedade privada com objetivos ecológicos, na verdade não encontra ressonância na própria Lei Maior, a qual, como suas antecessoras, continua a dar proteção ao direito de propriedade, atendida a sua função social e, nos casos de desapropriação, resguardada a justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos constitucionalmente (incisos XXII, XXIII e XXIV).

E a citação do artigo 225, de seu § 1º, inciso VIII, e de seu § 4º, para justificar que as terras situadas na Serra do Mar, por constituírem patrimônio nacional, não podem ser indenizadas, é inócua e sem fundamento, pois que tais preceitos não dizem, em absoluto, tal coisa,



RE 134.297-8 SP

bastando, para que assim se conclua, a simples leitura dos respectivos trechos.

Realmente, depois de afirmar, em seu *caput*, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prescreve o citado artigo 225, em seu parágrafo único e inciso VII, que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, 'proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade'. E, em seu parágrafo 4º dispõe que 'A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais'.

Ora, com todo o respeito, não se vê como tirar dos dispositivos supra a ilação extraída pela ré, para asseverar que as terras localizadas na Serra do Mar não podem ser indenizadas, em caso de desapropriação ou de apossamento administrativo.

Dessa maneira, os argumentos já utilizados no item 1º, deste Julgado, quando vigente a anterior Constituição, permanecem válidos e íntegros à luz da nova Lei Magna."



Inconformado com a decisão proferida pelo Tribunal a quo, sustenta o ora recorrente (fls. 837/902), em síntese, que:

"Trata-se de ação ordinária de indenização, fundada na alegação de prejuízos que teriam sido infligidos ao imóvel descrito na inicial por ter sido transformado em reserva florestal.

O imóvel em foco se localiza em Zona Costeira, cuidando-se de Mata Atlântica, parte integrante da Serra do Mar.

O v. Acórdão recorrido rejeitou a defesa da recorrente segundo a qual as restrições impostas ao imóvel dos recorridos, consubstanciam mera limitação administrativa, em decorrência do disposto pelo art. 225, seus incisos e parágrafos da Constituição Federal.

Consignou o v. Acórdão que o novo texto constitucional não ampara o entendimento da recorrente, permanecendo válidos os mesmos argumentos existentes ao tempo da Constituição anterior!

Isto é, para o v. Acórdão é inócua (sic) o conteúdo do art. 225, especialmente, seu parágrafo 4º!

Assim decidindo, o v. Acórdão recorrido obviamente, contrariou dispositivo constitucional, segundo se passa a demonstrar.

.....

De seu texto cristalino se insere que a Mata



Atlântica e a Serra do mar, são bens de uso comum do povo, constituindo patrimônio nacional, cuja utilização obedecerá as limitações impostas pela lei ordinária, inclusive e sobretudo, quanto ao uso dos recursos naturais.

.....

As terras descritas na incial situam-se na Serra do Mar, constituindo parte da Mata Atlântica.

São portanto, patrimônio nacional, classificados como bem de uso comum do povo, totalmente indisponíveis, isto é, fora do comércio.

.....

A propriedade deve exercer função social.

Desmatar, na Serra do Mar, constitui atividade flagrantemente anti-social.

Logo, o direito de propriedade, na Serra do Mar, nasce e se exerce com o impedimento à atividade de desmatar. Ou, por outra, a restrição ao desmate é inerente a esse direito.

É a única interpretação dos incisos XXII e XXIII do art. 5º da Constituição Federal que os harmoniza com o art. 225, seus incisos e parágrafos, da mesma Carta Magna, em especial, o parágrafo 4º.

Com efeito, não se pode extrair do art. 225, p. 4º, a conclusão de que o legislador constituinte extinguiu o direito de propriedade, na Serra do Mar.



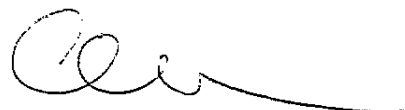
.....
A recorrente reafirma sua tese de que o art. 225, seus incisos e parágrafos da Constituição Federal não extinguiu o direito de propriedade na Serra do Mar. Apenas instituiu limitação administrativa em virtude da qual esse direito, naquela região e nas demais contempladas, é restrito, exercendo-se na observância das limitações constantes de lei ordinária.

Tais limitações administrativas, sem embargo de sua amplitude, não ensejam qualquer indenização, até porque o direito de propriedade, na Serra do Mar, já nasceu assim, diminuto, descabendo exigir indenização a pretexto de que ele não enseja maior atividade."

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral, Dra. MARIA DA GLÓRIA FERREIRA TAMER, manifestou-se pelo conhecimento e provimento do presente recurso, em parecer assim ementado (fls. 940), verbis:

"AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR. PATRIMÔNIO NACIONAL. Art. 225, § 4º, da C.F. de 1988. Parecer pelo provimento do recurso."

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) -
Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Estado de São Paulo contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça local que condenou o ora recorrente a indenizar os proprietários de imóvel rural afetado, em sua essência econômica, por atos do Poder Público estadual, dos quais derivou a criação da Estação Ecológica Juréia-Itatins.

O Tribunal a quo, tendo presente a circunstância de que a exploração econômica do imóvel em questão resultou **inviabilizada** pelos atos estaduais de instituição da Estação Ecológica Juréia-Itatins - e ante a **conseqüente** impossibilidade de os proprietários **continuarem** a utilizar a área rural para a extração de madeira - proclamou a **obrigação estatal** de proceder à reparação civil do dano patrimonial causado diretamente pela atividade do Poder Público.

Os ora recorridos são proprietários de um imóvel situado no Município e Comarca de Iguape.

Com a edição da Lei paulista nº 5.649/87, e como já salientado, criou-se, nos Municípios de Peruíbe, Iguape, Miracatu e Itariri, a Estação Ecológica Juréia-Itatins, destinada a assegurar a integridade dos ecossistemas e das fauna e flora existentes na área territorial em questão.



RE 134.297-8 SP

Esse imóvel, abrangido pela área de preservação ecológica, sofreu graves restrições de ordem jurídico-administrativa que simplesmente inviabilizaram a exploração econômica, por seus titulares, dos recursos naturais nele existentes.

A maior evidência do claro esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade em causa reside na circunstância de que os ora recorridos, pretendendo implantar cultura de cacau com aproveitamento dos recursos naturais existentes na área - consoante recomendações constantes de estudo de viabilidade econômica que fizeram realizar (fls. 17/49) - foram obstados na implementação e execução desse projeto por efeito de formal recusa administrativa manifestada pelo Coordenador Estadual da Pesquisa de Recursos Naturais.

Essa autoridade administrativa indeferiu o pedido de remoção parcial da cobertura vegetal existente no imóvel dos recorridos precisamente pelo fato de essa área achar-se "abrangida pela Estação Ecológica da Juréia-Itatins" (fls. 51).

Com tal deliberação administrativa, frustrou-se, por completo, a possibilidade da adequada exploração econômica dos recursos naturais existentes na propriedade dos ora recorridos.

O Eg. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao manter a sentença que condenou o Estado de São Paulo a ressarcir os prejuízos causados aos ora recorridos, deixou consignado, em acórdão de que foi Relator o eminente



RE 134.297-8 SP

Desembargador MARIZ DE OLIVEIRA, que (fls. 879/885), **verbis**:

"Inicialmente, deve ser examinada a primeira questão que emerge dos elementos contidos nestes autos, qual seja a da indenizabilidade ou não das matas que recobrem a área apossada pela Fazenda do Estado.

O Relator deste Acórdão já teve a oportunidade de manifestar-se a respeito do problema, quando relatou outro julgado, como integrante da E. 16ª Câmara Civil, desta Corte (RJTJESP, vol. 90/196), asseverando, então:

'Ficou bem elucidado que a indenizabilidade, na hipótese, transmudaria a mera restrição administrativa, consubstanciada na proibição de derrubada de mata, em verdadeiro confisco, gerando servidão pública de caráter negativo, o que é inadmissível. Isso porque, nada obstante aquela restrição, o certo é que o aproveitamento econômico dessa mata, com outras finalidades, não é vedado.

É indubitoso, ademais, que a proteção dispensada pela lei a essas matas, no que concerne à sua preservação, reflete, diretamente, a utilidade de que se revestem, com evidente expressão econômica, que se acrescenta ao valor da terra nua.

Daí, ser iniludível que a terra que possua esse acessório (art. 43, inciso I, do



RE 134.297-8 SP

CC) terá um valor bem maior do que aquelas outras que não o ostentem, pelo que, inquestionavelmente, se impõe a respectiva indenização, na hipótese de ocorrer o ato expropriatório.'

No Decisório em questão, foram feitas referências a outros Arestos proferidos nesta Casa de Justiça, todos seguindo a mesma orientação. Assim, por exemplo, o da 10ª Câmara Civil, prolatado nos Embargos Infringentes nº 29.066-2/SP, do qual foi Relator o Eminente Desembargador Carlos Ortiz, hoje com assento nesta 12ª Câmara. Também aqueles relatados pelo Ilustre Desembargador Álvaro Lazzarini (Apelação Cível nº 63.491 e RT, 522/151). A eles são acrescidos os aludidos neste processo, igualmente na esteira da diretriz jurisprudencial acima indicada.

.....

Apenas e em síntese, pode-se asseverar que, da análise do Código Florestal, feita com todo o cuidado pela sentença, depreende-se que os autores jamais poderiam abater todas as árvores ao mesmo tempo, ainda que em zona de inclinação inferior a 25 graus, só podendo fazê-lo na base de 50%, sendo obrigados a manter íntegra a outra metade. Não podendo cortar toda a vegetação, mas, apenas, metade dela, é óbvio que seu lucro não seria nunca total, isto é, correspondente à totalidade das matas, auferindo, tão-somente, o



referente a 50%, no máximo.

Por todos esses motivos é mantido o valor indenizatório contido na sentença (...).

.....

A afirmativa da ré impugnante, no sentido de a nova Constituição da República, ao tratar da proteção ambiental, ter introduzido profundas alterações no direito positivo, de tal forma que proclamou a inexigibilidade de qualquer indenização pelos atos administrativos de intervenção na propriedade privada com objetivos ecológicos, na verdade não encontra ressonância na própria Lei Maior, a qual, como suas antecessoras, continua a dar proteção ao direito de propriedade, atendida a sua função social e, nos casos de desapropriação, resguardada a justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos constitucionalmente (incisos XXII, XXIII e XXIV).

E a citação do artigo 225, de seu § 1º, inciso VIII, e de seu § 4º, para justificar que as terras situadas na Serra do Mar, por constituírem patrimônio nacional, não podem ser indenizadas, é inócua e sem fundamento, pois que tais preceitos não dizem, em absoluto, tal coisa, bastando, para que assim se conclua, a simples leitura dos respectivos trechos.

Realmente, depois de afirmar, em seu caput, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prescreve o citado



artigo 225, em seu parágrafo único e incisos VII, que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, 'proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade'. E, em seu parágrafo 4º dispõe que 'A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais'.

Ora, com todo o respeito, não se vê como tirar dos dispositivos supra a ilação extraída pela ré, para asseverar que as terras localizadas na Serra do Mar não podem ser indenizadas, em caso de desapropriação ou de apossamento administrativo.

Dessa maneira, os argumentos já utilizados no item 1º, deste Julgado, quando vigente a anterior Constituição, permanecem válidos e íntegros à luz da nova Lei Magna."

Tenho por incensurável o pronunciamento jurisdicional questionado na presente sede recursal extraordinária.

Entendo que o dever constitucional que incumbe ao

RE 134.297-8 SP

Poder Público de proteger a flora e de adotar as medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental **não exonera** o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública.

Na realidade, atos de desapropriação, ou de apossamento administrativo, ou, **como na espécie**, de imposição de restrições ditadas pela lei e por atos de índole administrativa **obrigam** o Estado a ressarcir os prejuízos que se originem da atividade pública, quando esta importar - **como no caso efetivamente importou** - em esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade.

A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que os titulares destas venham a promover, **dentro dos limites autorizados pelo próprio Código Florestal**, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes.

E foi, **precisamente**, o que reconheceu o acórdão ora recorrido, que proclamou, com inteira fidelidade à garantia constitucional que protege o direito de propriedade, a **plena indenizabilidade** das matas que recobrem áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público:

"(...) a **inindenizabilidade**, na hipótese, **transmudaria a mera restrição administrativa**,



consubstanciada na proibição de derrubada de mata, em verdadeiro confisco, gerando servidão pública de caráter negativo, o que é inadmissível. Isso porque, nada obstante aquela restrição, o certo é que o aproveitamento econômico dessa mata, com outras finalidades, não é vedado.

É indubitoso, ademais, que a proteção dispensada pela lei a essas matas, no que concerne à sua preservação, reflete, diretamente, a utilidade de que se revestem, com evidente expressão econômica, que se acrescenta ao valor da terra nua.

Daí, ser iniludível que a terra que possua esse acessório (art. 43, inciso I, do CC) terá um valor bem maior do que aquelas outras que não o ostentem, pelo que, inquestionavelmente, se impõe a respectiva indenização, na hipótese de ocorrer o ato expropriatório."

(fls. 879/880)

O acórdão impugnado na presente sede recursal extraordinária ajusta-se, no ponto, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, em sucessivos pronunciamentos, firmou orientação no sentido de reconhecer, sempre em obséquio ao postulado constitucional que tutela o direito de propriedade, a plena ressarcibilidade dos prejuízos materiais decorrentes das limitações administrativas que, por efeito causal direto, impeçam - tal como no caso ocorreu - a atividade econômica do particular, inibido de explorar o corte de madeiras na área

RE 134.297-8 SP

sujeita à sua titularidade dominial.

A circunstância de o Código Florestal (Lei nº 4.771/65) definir como bens de interesse comum tanto as florestas existentes no território nacional quanto as demais formas úteis de vegetação que revestem as áreas por elas ocupadas não impede que se reconheça a obrigação de o Poder Público indenizar o proprietário do solo naquelas hipóteses em que as limitações administrativas, suprimindo ou reduzindo a possibilidade de exploração dos recursos naturais da terra, venham a virtualmente esterilizar, em seu conteúdo essencial, o direito de propriedade.

Daí porque, e como já precedentemente enfatizado, **não há como aceitar**, na linha do magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (RTJ 108/1314, Rel. Min. FRANCISCO REZEK), o reconhecimento de que as coberturas florestais e os revestimentos vegetais qualifiquem-se como fatores economicamente neutros na definição do **justo** valor da indenização patrimonial devida pelo Estado.

Não se pode desconhecer que a cobertura florestal que reveste os imóveis **possui** indiscutível expressão econômica, impondo ao Poder Público, em conseqüência, sempre que da atividade administrativa resultar afetada a possibilidade de exploração racional das matas, o dever de indenizar o **dominus** quanto ao valor patrimonial por estas representado (RT 431/141 - RT 583/278 - RT 590/106 - RT 591/96).

A circunstância de o Estado dispor de competência



para criar reservas florestais não lhe confere, só por si - considerando-se os princípios que, em nosso sistema normativo, tutelam o direito de propriedade - a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização patrimonial ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida e racional exploração econômica do imóvel por seu proprietário.

Daí o pronunciamento irrepreensível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nesta matéria, acentuando que "Não se nega ao Estado o direito de constituir reservas florestais em seu território. Deve negar-se, todavia, o poder de constituí-las gratuitamente, à custa da propriedade particular de alguns proprietários" (RT 522/151).

O Estado de São Paulo sustenta, ainda, a partir das regras inscritas no art. 225, § 1º, inciso VII, e § 4º, da Carta Política, que o novo ordenamento constitucional promulgado em 1988 introduziu profundas alterações no sistema de direito positivo brasileiro, consagrando a **inexigibilidade** de qualquer indenização pelos atos administrativos de intervenção estatal na esfera dominial privada, desde que, praticados com finalidade de proteção ambiental, venham a incidir em imóveis situados na **Serra do Mar** (fls. 900).

Não assiste, também neste ponto, qualquer razão ao recorrente, eis que o acolhimento da tese ora sustentada implicaria virtual nulificação do direito de propriedade, com todas as graves conseqüências jurídicas que desse fato

adviriam.

Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todos os que compõem o grupo social (CELSO LAFER, "A reconstrução dos Direitos Humanos", p. 131/132, 1988, Companhia das Letras).

A proteção da flora e a conseqüente vedação de práticas que coloquem em risco a sua função ecológica projetam-se como formas instrumentais destinadas a conferir efetividade ao direito em questão.

O dever que constitucionalmente incumbe ao Poder Público de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental não o dispensa, contudo, quando necessária a intervenção administrativa na esfera dominial privada, de ressarcir os prejuízos materiais que, derivando de eventual esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade, afetem a situação jurídica de terceiros.

É certo que a Serra do Mar - local em que situado



RE 134.297-8 SP

o imóvel pertencente aos ora recorridos - constitui patrimônio nacional, devendo a sua utilização fazer-se, na forma da lei, consoante prescreve o art. 225, § 4º da Carta Política, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, notadamente quanto ao uso dos recursos naturais.

A norma constitucional em questão, além de não **haver operado** em favor do Poder Público qualquer transmissão dominial dos imóveis localizados nas áreas nela referidas, **também não impede**, desde que observadas as prescrições fixadas em lei e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental, a utilização, **pelos particulares**, dos recursos naturais existentes nos imóveis sujeitos ao domínio privado, não obstante estejam estes situados na Serra do Mar, ou na Floresta Amazônica Brasileira, ou na Mata Atlântica, ou no Pantanal Mato-Grossense, ou, ainda, na Zona Costeira.

Cumprido ter presente, **bem por isso**, o sempre douto magistério expandido pelo Prof. MIGUEL REALE sobre a matéria em questão ("**Temas de Direito Positivo**", p. 216/223, 1992, RT), **verbis**:

''§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.'



Da leitura desse dispositivo legal depreende-se desde logo que a Assembléia Nacional Constituinte declarou que:

- 1) entre outras, a Mata Atlântica é um 'patrimônio nacional',
- 2) cuja utilização econômica não é proibida, mas realizável na forma da lei,
- 3) respeitadas condições que assegurem a preservação do meio ambiente,
- 4) e salvaguardado o uso dos recursos naturais.

Cada um desses mandamentos, e todos em seu conjunto, permitem-nos compreender em sua real significação e plenitude qual o objetivo social que se visa atingir, como condição de preservação do 'meio ambiente', título do Capítulo VI do Título VIII de nossa Carta Magna relativo à ordem social.

.....

Não creio que o termo 'patrimônio nacional', no invocado § 4º, seja empregado em sentido jurídico importando na supressão das propriedades privadas existentes, antes de 5 de outubro de 1988, na gigantesca área coberta pelas Florestas Amazônica, do Pantanal, etc.

.....

Demonstração inconcussa de que é simplesmente cerebrina a interpretação oferecida (...), encontrámo-la no art. 20 que enumera taxativamente os bens da União, fazendo-o de



maneira minuciosa e precisa.

Se há expressa referência, v.g., a 'terrenos de marinha e seus acrescidos', aos 'potenciais de energia hidráulica', ou aos 'recursos minerais, inclusive do subsolo', nenhuma referência é feita às florestas de que trata o § 4º do art. 225, sinal de que pertencem à União tão-somente as florestas que cobrem as terras de sua propriedade.

.....
A expressão 'patrimônio nacional', empregada no § 4º do art. 225 da Constituição Federal, tem sentido figurado, não significando, absolutamente, que as áreas particulares abrangidas pelas florestas e matas nele enumeradas tenham sido convertidas em bens públicos da União ..."

A análise do conteúdo normativo constante do preceito inscrito no art. 225, § 4º, da Carta Federal, de outro lado, permite constatar que, nele, **inexiste** qualquer regra que, revestida de eficácia exonerativa, desobrigue o Estado de indenizar os particulares em situações específicas de danos patrimoniais causalmente imputáveis à atividade do Poder Público em sede de tutela ambiental.

É de ter presente, neste ponto, que, sendo de índole comum o direito à preservação da integridade ambiental, não se pode impor apenas aos proprietários de áreas localizadas na Serra do Mar - que venham a sofrer as conseqüências



derivadas das limitações administrativas incidentes sobre os seus imóveis - os ônus concernentes à concretização, pelo Estado, de seu dever jurídico-social de velar pela conservação, em benefício de todos, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por tal razão, as normas inscritas no art. 225 da Constituição não de ser interpretadas de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.

Sendo assim - e tal como destacou o Ministério Público Federal em douto parecer da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. ANADYR DE MENDONÇA RODRIGUES, em causa onde se controvertia sobre o mesmo tema (RE n. 140.224-SP) -, impõe-se ter presente, na análise da matéria em discussão, que, *verbis*:

"De fato, é indiscutível que, como alega o Recorrente, a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII, da Constituição Federal) e que o art. 225, § 4º, da Carta Magna dispôs:

'A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização



far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Afigura-se correto sustentar, no entanto, que tais disposições constitucionais não de merecer aplicação harmônica com outra garantia, também instituída pela Lei Maior, qual seja aquela inserta em seu art. 5º, XXII:

'é garantido o direito de propriedade:'

Bem por isso, o CUSTO, que acarretam a outorga de função social à propriedade particular e a instituição de zonas de preservação ambiental, deve ser distribuído igualmente entre todos os beneficiários - a comunidade, em geral -, com respeito ao direito de propriedade, do mesmo modo resguardado pelo texto constitucional."

A obrigação imposta ao Poder Público de conferir efetividade ao direito dos grupos sociais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, muito embora de extração constitucional, não pode ser invocada pela Administração Pública como causa de exoneração do seu dever de indenizar aqueles que, como os ora recorridos, expondo-se à ação desenvolvida pelo Governo na defesa do patrimônio ambiental, venham a sofrer prejuízos materiais de ordem econômica resultantes da criação, pelo Estado, de reservas florestais.

A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao



RE 134.297-8 SP

direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do **dominus**, da **garantia de compensação financeira**, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em **qualquer** das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição.

Impende ressaltar, portanto, que o Poder Público **ficará sujeito a indenizar** o proprietário do bem atingido pela instituição da reserva florestal, se, em decorrência de sua ação administrativa, o **dominus** vier a sofrer prejuízos de ordem patrimonial.

A instituição de reserva florestal - com as conseqüentes limitações de ordem administrativa dela decorrentes - e desde que as restrições estatais se revelem prejudiciais ao imóvel abrangido pela área de proteção ambiental, **não pode justificar a recusa do Estado ao pagamento de justa compensação patrimonial** pelos danos resultantes do esvaziamento econômico ou da depreciação do valor econômico do bem.

A criação de reservas florestais, como instrumento de preservação do meio ambiente, ainda que motivada pela inafastável função social que se revela inerente à propriedade, não pode e nem deve ser vista como efeito de uma



RE 134.297-8 SP

ação administrativa arbitrária ou inconseqüente. Pelo contrário, a ação do Poder Público, no domínio da proteção ecológica, há de ser compreendida como um meio essencial à tutela de valores maiores, de transcendência social, destinados a favorecer, em última análise, os superiores interesses da própria coletividade.

Essa asserção - ao menos enquanto subsistir o sistema consagrado em nosso texto constitucional - impõe que se repudie qualquer solução que, tal como a preconizada pelo Estado ora recorrente, importe em negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade.

Sendo assim, a criação de reservas florestais e a inclusão, nelas, de imóveis sujeitos à esfera dominial privada não podem revestir-se de caráter confiscatório, impondo-se reconhecer, em conseqüência, mas essencialmente em obséquio ao princípio constitucional que tutela o direito de propriedade, o dever estatal de proceder a uma necessária e justa compensação reparatória dos danos ocasionados.

Impende ressaltar, bem por isso, que a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais têm sempre enfatizado que a instituição de limitações administrativas, quando incidam sobre as diversas faculdades jurídicas em que se pluraliza o domínio, comprometendo e afetando a própria substância econômica do direito de propriedade, impõe ao poder estatal a ineliminável obrigação de indenizar o proprietário do bem atingido pela ação do Poder Público.



RE 134.297-8 SP

Esse entendimento tem prevalecido, por exemplo, quando se analisam as conseqüências eventualmente lesivas à propriedade privada decorrentes da utilização estatal do instituto jurídico-constitucional do tombamento (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "Curso de Direito Administrativo", p. 363, item n. 35, 4ª ed., 1993, Malheiros; RUY CIRNE LIMA, *Revista de Direito Público*, vol. 5/26; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Tratado do Domínio Público", p. 451, item n. 208, 1984, Forense; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 485, 17ª ed., 1992, Malheiros; DIÓGENES GASPARINI, "Direito Administrativo", p. 298, 1989, Saraiva; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 7/172, 1995, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, "Ação Civil Pública e Tombamento", p. 68, 1986, RT; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Direito Administrativo", p. 114, 1990, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, "Curso de Direito Administrativo", p. 200, item n. 6, 2ª ed., 1995, Malheiros; FERNANDO ANDRADE OLIVEIRA, "Limitações Administrativas à Propriedade Privada Imobiliária", p. 236, item n. 32.1, 1982, Forense; CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *RDA* 65/315; CARLOS MEDEIROS SILVA, *RDA* 67/248).

Impõe-se registrar, finalmente, a absoluta soberania do pronunciamento jurisdicional impugnado nesta sede recursal extraordinária, no ponto em que examinou a matéria de fato subjacente às conclusões que levaram o Tribunal a quo a proferir o acórdão em questão, reconhecendo a ocorrência de sensível esvaziamento econômico do direito de propriedade dos particulares ora recorridos.



RE 134.297-8 SP

Essa circunstância - que assume indiscutível relevo de ordem jurídico-processual - **impede** que se insinue, na via do apelo extremo, qualquer ensaio de **rediscussão** em torno das **premissas fáticas** em que se apoiou a decisão emanada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (**Súmula 279/STF**).

Sendo assim, e tendo presentes as razões que venho de expor, **não conheço** do presente recurso.

É o meu voto.



/csf.

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINARIO N. 134.297-8
ORIGEM : SAO PAULO
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
RECTE. : ESTADO DE SAO PAULO
ADVS. : MARIA JOSE VIEIRA GONÇALVES E OUTROS
RECDOS. : PAULO FERREIRA RAMOS E CONJUGE
ADVS. : JUVENAL CAMPOS DE AZEVEDO CANTO, JOSE MARCELO BRAGA
 : NASCIMENTO E OUTRO

Decisão: A Turma não conheceu do recurso extraordinário. Unânime. Falou pelos recorridos o Dr. Juvenal Campos de Azevedo Canto. 1a. Turma, 13.06.95.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Octavio Gallotti e Celso de Mello. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Miguel Frauzino
Pereira.

Ricardo Dias Duarte
Secretário