

29/10/2002

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. MAURÍCIO CORRÊA
RECORRENTES: FÁBIO SALVADOR BEI E CÔNJUGE
ADVOGADO: SILVESTRE DE LIMA NETO
ADVOGADO: GERALDO ALBANO SAFE CARNEIRO
RECORRIDO: ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADA: PGE-SP - ANDREA METNE ARNAUT

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ESTAÇÃO ECOLÓGICA JURÉIA-ITATINS. DESAPROPRIAÇÃO. MATAS SUJEITAS À PRESERVAÇÃO PERMANENTE. VEGETAÇÃO DE COBERTURA. INDENIZAÇÃO DEVIDA.

1. Desapropriação. Cobertura vegetal sujeita a limitação legal. A vedação de atividade extrativista não elimina o valor econômico das matas preservadas, nem lhes retira do patrimônio do proprietário.

2. Impossível considerar essa vegetação como elemento neutro na apuração do valor devido pelo Estado expropriante. A inexistência de qualquer indenização sobre a parcela de cobertura vegetal sujeita a preservação permanente implica violação aos postulados que asseguram os direitos de propriedade e a justa indenização (CF, artigo 5º, incisos XXII e XXIV).

3. Reexame de fatos e provas técnicas em sede extraordinária. Inadmissibilidade. Retorno dos autos ao Tribunal de origem para que profira nova decisão, como entender de direito, considerando os parâmetros jurídicos ora fixados.

Recurso extraordinário conhecido em parte e, nesta, provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros componentes da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer, **parcialmente**, do recurso extraordinário e, na parte de que conhecer, **dar-lhe provimento**, por votação igualmente unânime.

Brasília, 29 de outubro de 2002.

CELSO DE MELLO

PRESIDENTE

MAURÍCIO CORRÊA

RELATOR



29/10/2002

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. MAURÍCIO CORRÊA
RECORRENTES: FÁBIO SALVADOR BEI E CÔNJUGE
ADVOGADO: SILVESTRE DE LIMA NETO
ADVOGADO: GERALDO ALBANO SAFE CARNEIRO
RECORRIDO: ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADA: PGE-SP - ANDREA METNE ARNAUT

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: A Fazenda Pública do Estado de São Paulo propôs ação de desapropriação contra Fábio Salvador Bei e sua mulher Ede Mazzei Bei, visando a aquisição compulsória de área que deverá compor a Estação Ecológica Juréia-Itatins. Impugnada a indenização oferecida, foram realizadas perícias e cumpridas as diligências requeridas. Encerrada a instrução, o juízo de primeiro grau fixou o montante devido, acrescido de juros moratórios e compensatórios (fls. 1185/1201).

2. Sobrevieram à sentença apelação e remessa ex-officio. O Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso dos proprietários e proveu parcialmente o recurso oficial e o voluntário da Fazenda Pública, para excluir da condenação os juros compensatórios, reduzindo-se a verba honorária (fls. 1360/1366). Os embargos de declaração que se seguiram ao julgado foram rejeitados, por inexistir obscuridade, contradição ou omissão a sanar (fls. 1391/1394).

3. Inconformadas, as partes interpuseram recursos especial e extraordinário. Os primeiros não foram conhecidos pelo Superior Tribunal de Justiça (fls. 1618/1636); os segundos foram inadmitidos na origem (fls. 1584/1588), de que foi

interposto agravo de instrumento, que foi provido, com relação ao dos desapropriados (AG 240682-8). (Fl. 1752).

4. Está ele fundamentado na alínea a do inciso III do artigo 102 da Constituição, no qual alegam os recorrentes que o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça ofende dispositivos da Carta de 1988 (artigos 5º, *caput*, XXII, XXIV, XXXVI e 30, I e VIII).

5. Aduzem que a exclusão da área indenizável de 50% (cinquenta por cento) das matas sujeitas à preservação permanente, por ausência de disponibilidade plena dessa fração do imóvel, viola o princípio da isonomia, consideradas as indenizações integrais já reconhecidas em favor de outros proprietários em idêntica situação, além do que afronta o direito de propriedade.

6. Quanto à avaliação da terra-nua, afirmam que a propriedade está localizada na "Praia do Una", região declarada pela Lei 668/80 como integrante do perímetro urbano do Município de Iguape, daí por que a rejeição à natureza "urbana" do imóvel teria como consequência a violação à competência constitucional reservada aos Municípios para dispor sobre a matéria, com prejuízo da cláusula de justa indenização.

7. Acerca da exclusão da "Estrada do Telégrafo" do território a ser expropriado, sustentam os recorrentes que não pode prevalecer tal entendimento, uma vez não ser possível o "desapossamento por parte da União", visto que a certidão do registro de imóveis faz prova de que toda a área é de sua propriedade, inclusive o trecho destinado à passagem da linha do telégrafo.



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1 SÃO PAULO

8. Segue-se o argumento de que os juros compensatórios são devidos em face da desapropriação que incidiu sobre o imóvel a partir de sua inclusão na área da Estação Ecológica, equiparando-o, para fins de utilização e administração, aos parques estaduais regidos pelo Decreto 25341/86; e por fim a alegação de que a redução do percentual devido a título de honorários advocatícios "infringe o princípio da justa indenização, nos termos do artigo 5º, XXIV, da Constituição" (fls. 1400/1419) .

9. Em suas contra-razões a Fazenda Estadual suscita a inexistência dos pressupostos de admissibilidade do recurso, por falta de prequestionamento; no mérito requer lhe seja negado provimento (fls. 1535/1545).

10. O Ministério Público Federal opina pelo conhecimento e parcial provimento do apelo, em parecer subscrito pelo Subprocurador-Geral da República João Batista de Almeida, cuja ementa é a seguinte:

"EMENTA: Recurso Extraordinário - Ação Expropriatória - Indenização - Juros Compensatórios - Imissão Prévia - Natureza da Terra - Área de preservação permanente indenizável - Verba honorária - Alegação de contrariedade aos arts. 5º, 'caput', II, XXII, XXIV e XXXVI, e 30, I e VIII, da CF/88 - Ausência de prequestionamento - Matéria de prova - Ofensa reflexa - Aresto que não se harmoniza com o entendimento do STF sobre a indenizabilidade de mata de preservação permanente - Precedentes - Aplicação dos enunciados das Súmulas 279, 282 e 356/STF - Parecer pelo conhecimento e provimento parcial do recurso". (fls. 1763/1767).

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator): Cumpre esclarecer, de início, que as alegações de violação aos artigos 5º, *caput*, II, XXXVI e 30, I e VIII, da Carta Federal não atendem à exigência de prequestionamento da matéria. O acórdão recorrido não enfrentou as questões objeto da lide no que diz respeito aos princípios da isonomia, da legalidade e do direito adquirido, nem emitiu qualquer juízo de mérito, por falta de provocação, acerca da competência constitucional reservada aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial da ocupação do solo urbano.

2. Anoto, ademais, que a matéria não foi cogitada na apelação ao Tribunal de Justiça, ao menos sob o enfoque ora deduzido, nem nas contra-razões apresentadas pela parte contrária. Não sendo admissível a sua arguição nos embargos declaratórios opostos ao acórdão, com o propósito exclusivo de cumprir o requisito do prequestionamento, incabível o recurso extraordinário sob tais fundamentos (Súmulas/STF 282 e 356¹).

3. Com relação aos incisos XXII e XXIV do artigo 5º da Constituição, observo que na apelação interposta perante o Tribunal *a quo* os recorrentes, insurgindo-se contra a decisão de primeiro grau, consideraram-na expressamente atentatória ao "princípio da justa indenização" (fls. 1211, *in fine*, 1214, 1234 e 1238), invocando, como suporte para a reforma do

¹ SÚMULA 282

É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

SÚMULA 356

O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento.

julgado, também o direito à propriedade particular (fls. 1212 e 1221).

4. A alegação de afronta aos referidos princípios foi rejeitada, ainda que de forma implícita, pelo Tribunal de Justiça, que houve por bem manter a decisão de primeiro grau, julgando corretos os critérios de avaliação adotados. De qualquer sorte, a parte opôs embargos de declaração para instar aquele juízo a manifestar-se sobre os temas constitucionais em questão, atendendo ao requisito do prequestionamento. Cabível, na espécie, o entendimento desta Corte segundo o qual *"a recusa do órgão julgador em suprir omissão apontada pela parte através da oposição pertinente dos embargos declaratórios não impede que a matéria omitida seja examinada pelo STF, como decorre a fortiori da Súmula 356 (...) "*².

5. Superada a preliminar relativa ao prequestionamento, passo ao exame das questões recorridas. Quanto à natureza das terras desapropriadas, sustentam os recorrentes que *"ao restringir a indenização a uma perícia que tomou por base imóvel de natureza 'rural', quando o imóvel expropriado é 'urbano', assim tendo sido definido pelo órgão competente, o v. acórdão recorrido agrediu a Carta Magna, eis que lhe negou vigência, ignorando a lei municipal"* (Lei 668/80), que declarou a região da Praia do Una, na qual se localiza o bem objeto de desapropriação, como dentro do perímetro urbano do Município de Iguape.

6. Verifico que o inconformismo está afeto à conclusão do acórdão que, considerando *"rural"* a área onde se localiza o imóvel, adotou, para fins de indenização, a avaliação constante

² AGRAG 317281, Sepúlveda Pertence, DJ de 11.10.01.



do laudo pericial, subsumindo-se daí violação ao princípio da justa indenização. O reexame da matéria, porém, encontra óbice nas Súmulas 279 e 280 desta Corte³, por implicar reapreciação da prova técnica juntada aos autos e interpretação da Lei Municipal 668/80, que, segundo informam os recorrentes, teria declarado a região da Praia do Una como incluída no perímetro urbano do Município de Iguape.

7. Quanto à indenização pleiteada relativamente à fração destinada à "Estrada do Telégrafo" tenho claro que a questão está ligada ao seu domínio, se dos proprietários ou da União, demandando revisão de fatos e provas, inadmissível, como se sabe, tratando-se de recurso de natureza extraordinária (Súmula/STF 279).

8. De igual modo a questão dos juros compensatórios somente seria viabilizada pela análise da matéria fática, dado que ligada à inexistência ou não de imissão na posse do imóvel, excluída que foi no ato impugnado. Na forma da jurisprudência desta Corte, essa espécie indenizatória é devida somente a partir da efetiva posse administrativa do bem, situação que não ocorreu, segundo o acórdão *a quo*. Por outro lado, quanto à perda total do imóvel, em virtude da equiparação da Estação Ecológica aos Parques Estaduais paulistas (Decreto 25341/86), não está o tema devidamente prequestionado, além de cuidar de exame de prova e de interpretação de lei local.

9. Essas questões, vistas sob o prisma da isonomia, consideradas as indenizações integrais já reconhecidas em favor de proprietários em idêntica situação, consoante alegado nas

³ SÚMULA 279

Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.

SÚMULA 280

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1 SÃO PAULO

razões do recurso, também não têm condições de admissibilidade. Como dito, a matéria não foi enfrentada na origem e, de todo modo, para viabilizar-se exigiria o exame do conjunto probatório.

10. No que se refere ao arbitramento da verba honorária, a controvérsia envolve o prévio "exame da legislação infraconstitucional, o que torna a ofensa, porventura existente, em reflexa ou indireta, não dando margem à interposição do apelo extremo", conforme adequadamente registrou o Parquet. É o caso, pois, de incidência da Súmula 389⁴ deste Tribunal.

11. Finalmente, enfrentemos a parte do recurso que versa sobre a indenização da fração de 50% (cinquenta por cento) das matas sujeitas à preservação permanente. Impõe-se, contudo, seja examinado o acórdão recorrido para melhor compreensão da questão.

12. A esse respeito o juízo de primeiro grau, ao examinar o pedido de indenização na parte concernente à vegetação de cobertura quanto à exigência de "justa e prévia indenização em dinheiro" (CF, artigo 5º, XXIV) - fl. 1188, concluiu que a área de reserva não era passível de indenização, por ser considerada coisa fora do comércio; aduziu ainda que, na forma prevista no Código Florestal, nos regulamentos estaduais e na Constituição Federal (CF, artigo 225, § 4º), é obrigatória, no Estado de São Paulo, segundo a Portaria DEPRN-3, a manutenção em forma de reservas de pelo menos 50%

Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.

⁴ SÚMULA 389

Salvo limite legal, a fixação de honorários de advogado, em complemento da condenação, depende das circunstâncias da causa, não dando lugar a recurso extraordinário.

7



(cinquenta por cento) das propriedades cobertas pela Mata Atlântica (fl. 1190).

13. Acentuou mencionada decisão, ainda, que os proprietários "não despenderam um centavo sequer para a formação da Mata Atlântica e também não pagaram por ela quando adquiriram o imóvel expropriado", não obstante haja registrado a existência de julgados impondo ao "Poder Expropriante o dever de indenizar o expropriado pelo valor das matas, inclusive aquelas integrantes de áreas de preservação permanente" (fl. 1191). Nessa circunstância, concluiu pela indenização das áreas cobertas por vegetação pela metade do valor constante do laudo pericial, considerada a restrição incidente sobre as matas de proteção permanente.

14. Em outras palavras, o referido julgado entendeu indenizáveis apenas a parcela das matas não sujeitas à proteção permanente e, portanto, passíveis de exploração comercial. Relativamente à metade em que incidente a restrição, nada deferiu a título de indenização. Esclareço, ademais, que esse entendimento restringiu-se à vegetação de cobertura, porquanto a terra nua foi considerada na sua integralidade para o cálculo do valor devido.

15. O acórdão recorrido, por sua vez, manteve a decisão monocrática, por julgar corretos os critérios de sua aferição. Malgrado tenha se referido à existência de precedentes dos Tribunais Superiores no sentido de serem indenizáveis as matas de preservação permanente, reconheceu aquela Corte tratar-se de "teses jurídicas, sem consideração de aspectos peculiares da espécie dos autos"; acrescentou também que na "avaliação e fixação de indenização, em razão de expropriação, deve ser levado em consideração o valor de mercado", pela circunstância



de que a vegetação de cobertura não pode ser explorada economicamente e, por isso, "subsiste a sentença também no que diz respeito à fixação do valor correspondente à cobertura vegetal" (fls. 1364/1365).

16. Como se viu a metade das matas não foi objeto de qualquer indenização. A outra parte, por ser explorável do ponto de vista econômico, foi considerada, sem restrições, na estipulação do *quantum debeatur*. Nesse particular, conforme sustenta o representante do Ministério Público, a decisão impugnada está em confronto com a jurisprudência deste Tribunal.

17. De fato, em situação idêntica a destes autos já foi decidido pela Primeira Turma do Tribunal que, analisando o direito à indenização de proprietário de imóvel situado exatamente na área reservada à Estação Ecológica Juréia-Itatins - Município de Iguape, decidiu que "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". (RE 134297-SP, Celso de Mello, DJ de 22.09.95).

18. Em seu judicioso voto, acolhido à unanimidade, o Ministro Celso de Mello assentou, *verbis* :



"A circunstância de o Código Florestal (Lei n° 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 Corte (RTJ 108/1314, Rel. Min. FRANCISCO REZEK), o reconhecimento de que as coberturas 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 consequência, 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.

....as normas inscritas no art. 225 da Constituição hão de ser interpretadas de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5°, 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."

Reconhecendo o direito à plena indenização das matas que recobrem áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal, acolheu a seguinte argumentação deduzida pelo acórdão ali recorrido, verbis:



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1 SÃO PAULO

"(...) 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..."

Cita, ainda o seguinte precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgo oportuno para o caso *sub examine*, *verbis* :

"Não se nega ao Estado o direito de constituir reservas florestais em seu território. Deve negar-se, todavia, o poder de constitui-las gratuitamente, à custa da propriedade particular de alguns proprietários" (RT 522/151).

19. Como visto à exaustão, revela-se inaceitável a não-indenização de parte da cobertura vegetal sob o argumento de que não poderia ser explorada, consubstanciando-se coisa fora do comércio. Se por um lado, a existência de matas de preservação impede sua exploração extrativa ou do uso do solo para fins agrícolas, por outro, sem dúvida, implica em agregação de valores outros ao imóvel, como área de potencial turístico e ecológico. O certo, de qualquer modo, é que a cobertura vegetal pertence aos proprietários, estando resguardada pelo direito de propriedade constitucionalmente assegurado, não sendo passível de expropriação pelo Estado sem a correspondente justa e prévia indenização em dinheiro.

20. Com efeito, ficou claro que o acórdão recorrido, ao acolher os critérios adotados pela sentença de primeiro grau, deixou de indenizar 50% (cinquenta por cento) das matas existentes na propriedade desapropriada, afirmando-a bem não sujeito a qualquer contraprestação pela sua posse pelo *jus imperii*. Tal conclusão, como visto, é inaceitável e viola tanto



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1 SÃO PAULO

o direito de propriedade quanto a garantia à justa indenização em caso de desapropriação (CF, artigo 5º, incisos XXII e XXIV).

21. A inexistência de indenização da parcela de cobertura vegetal sujeita à preservação permanente implicou no reconhecimento do direito estatal de apoderar-se dessas matas gratuitamente, o que é inaceitável. A decisão impugnada está, por isso mesmo, em descompasso com o princípio da justa indenização a que se refere o artigo 5º, inciso XXIV, da Carta Federal.

22. A propósito lembro passagem dos votos proferidos pelos saudosos Ministros Luis Gallotti e Aliomar Baleeiro acerca do significado do termo **justo** a que as normas constitucionais se referiram e ainda se referem ao tratar da hipótese de desapropriação, contendo o **princípio** de que a recomposição do preço deve traduzir exatamente o que, monetariamente, permita ao expropriado ressarcir-se do valor real do bem que lhe foi retirado (RE 69169, RTJ 61/725-740-742), o que, é claro, não pode ser igual a zero, consoante pretendeu o acórdão recorrido.

23. Se assim penso, tenho que a decisão impugnada, na parte ora examinada, violou o direito de propriedade e da justa indenização garantidos pela Carta de 1988.

24. No caso, por outro lado, é de ver-se não ser possível a esta Corte reexaminar as provas técnicas produzidas e a partir daí fixar o valor devido pelos 50% (cinquenta por cento) restantes.



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1 SÃO PAULO

25. Exatamente como sucede no caso em exame permito valer-me novamente de outro precedente da Corte, cuja ementa é a seguinte:

"EMENTA (...). Recurso extraordinário do Estado, de que não se conhece, por falta de prequestionamento, conhecendo-se do interposto pelos expropriados e dando-se-lhe, em parte, provimento, para anular o acórdão recorrido e determinar que outro se profira, atento à justiça de indenização e excluída a aplicação do citado art. 160, III, na fixação do "quantum". (RE 114682, Octávio Gallotti, DJ de 13.12.91).

Ante essas circunstâncias, conheço parcialmente do recurso extraordinário e nessa parte lhe dou provimento, tão-só para anular o acórdão recorrido no ponto em que excluiu da indenização do imóvel desapropriado as matas sujeitas à preservação permanente e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a fim de que reexaminada a questão sobre este prisma profira outra decisão, como entender de direito.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267.817-1
PROCED.: SÃO PAULO
RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
RECTES.: FÁBIO SALVADOR BEI E CÔNJUGE
ADV.: SILVESTRE DE LIMA NETO
ADV.: GERALDO ALBANO SAFE CARNEIRO
RECDO.: ESTADO DE SÃO PAULO
ADVDA.: PGE-SP - ANDREA METNE ARNAUT

Decisão: A Turma, por votação unânime, **conheceu, parcialmente,** do recurso extraordinário e, na parte de que conheceu, **deu-lhe provimento,** por votação igualmente unânime. Falou, pelos recorrentes, o Dr. Silvestre de Lima Neto. 2ª Turma, 29.10.2002.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Gilmar Mendes.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edinaldo de Holanda Borges.

Antonio Neto Brasil
Coordenador

