

01/02/2011

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 526.272 SÃO PAULO**

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE  
AGTE.(S) : EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E  
REPRESENTAÇÕES SÃO PEDRO LTDA  
ADV.(A/S) : DANIELA RODRIGUES TEIXEIRA DE  
MORAES RÊGO  
AGDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO  
PAULO

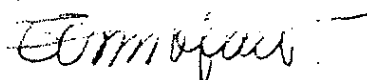
PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO  
REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 557 DO CPC.  
APLICABILIDADE. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. SERRA DO  
GUARARU. RESOLUÇÃO SC 48/92. ARTIGOS 5º, XXII, e 170, II, DA CF.  
RESTRICÇÕES ANTERIORES À AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE.  
INDENIZAÇÃO INDEVIDA.

1. Matéria dos autos consolidada nesta Corte possibilita ao relator julgá-la monocraticamente.
2. Restrições administrativas à propriedade da parte recorrente, pré-existentes à aquisição do imóvel por legislações anteriores à Resolução 48/92 da Secretaria de Cultura/SP, não geram indenização. Precedentes.
3. Agravo regimental a que se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 1º de fevereiro de 2011.



Ellen Gracie - Relatora



01/02/2011

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 526.272 SÃO PAULO**

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE  
AGTE.(S) : EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E  
REPRESENTAÇÕES SÃO PEDRO LTDA  
ADV.(A/S) : DANIELA RODRIGUES TEIXEIRA DE  
MORAES RÊGO  
AGDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO  
PAULO

**RELATÓRIO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie: 1. Trata-se de agravo regimental contra decisão que negou seguimento ao agravo de instrumento proferida pelo meu antecessor, Ministro Gilmar Mendes, com base em precedente desta Corte no RE 140.436/SP, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 06.08.99, assim ementado:

*“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO.*

*I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público.*

*II. - R.E. não conhecido”.*

2. A empresa recorrente alega que a decisão merece reforma, sustentando, em síntese, o seguinte:

AI 526.272-AgR / SP

~~“Impende ressaltar, desde logo, que o precedente citado na r. decisão agravada, conforme exsurge de sua própria ementa, posicionou-se acerca do mérito relativo a ser ou não devida indenização a particular que, antes da aquisição da propriedade, já tinha conhecimento das restrições impostas pelo Poder Público, posto que preexistentes.~~

Tal questão meritória – a procedência do pleito indenizatório – não constitui objeto do agravo de instrumento, que está restrito ao aspecto processual sobre estarem ou não presentes, no caso, os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário que teve o seu trânsito obstaculizado na origem.

Dessa forma, o julgado que se reportou a r. decisão agravada não serve como parâmetro de confronto para tentar legitimar a opção pela faculdade prevista no art. 557, caput, do CPC, considerada a circunstância de estar-se diante de agravo de instrumento e não do próprio recurso extraordinário que se pretende destrancar.

Mas ainda que assim não fosse, mesmo considerando a pretensão recursal posta no recurso extraordinário (e não no agravo de instrumento, é bom que se diga), ainda assim mereceria reforma a r. decisão agravada.

O motivo é simples e diz respeito à premissa fática que dá suporte ao entendimento desse Eg. STF, com o qual a pretensão da agravante estaria em confronto, ou seja, à circunstância concreta de a restrição administrativa ser anterior à aquisição da propriedade.

Ora, o que se tem no presente caso, como dado objetivo indiscutível, é que o tombamento, levado a efeito pela Resolução SC 48, de 18.12.92, da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, é posterior não só à aquisição da propriedade pela agravante mas também à aprovação e registro, pelo Município de Guarujá, do

AI 526.272-AgR / SP

*empreendimento imobiliário denominado 'Sítio São Pedro', o que se deu em meados de 1981."*

---

3. O Estado de São Paulo, ora agravado, intimado a se pronunciar a respeito do presente recurso, manifestou-se pelo seu desprovimento, argumentando:

*"Quanto à questão formal inicialmente posta, importam ao caso duas considerações. A primeira é que, na dicção do caput do artigo 557, lê-se:*

*'O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo Tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior'" (fl. 239).*

*(...)*

*"Quanto à questão de fundo, não assiste qualquer razão à agravante. Os excertos do acórdão recorrido, transcritos às fls. 218/220, retratam uma situação fática consolidada e soberana a apontar que a área estava 'anteriormente limitada em sua utilização'" (fl. 239).*

É o relatório.

AI 526.272-AgR / SP

**V O T O**

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Relatora): 1. Não merece prosperar o recurso. O meu antecessor, Ministro Gilmar Mendes, ao se fundamentar em precedente desta Corte para decidir a questão de fundo e negar seguimento ao AI da recorrente, agiu nos termos do art. 557, *caput*, do CPC, após analisar os pressupostos de admissibilidade do recurso e afastar o óbice apontado na decisão que negou seguimento ao apelo extremo (ausência de prequestionamento) por considerar preenchido tal requisito quanto aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da CF (fl. 120), dados como violados no recurso extraordinário (fls. 146-155).

Dessa maneira, estando a matéria pacificada nesta Corte, é possível ao relator julgá-la monocraticamente, nos termos do art. 557 do CPC e da jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal. Nêsse sentido: RE 510.778-ED/MG, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe 06.2.2009; RE 414.258-AgR/MG, rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma, DJe 28.11.2008; e o RE 321.778-AgR/MG, rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ 26.9.2003, este último assim ementado:

*“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. PROVIMENTO DO RECURSO PELO RELATOR. IMPOSTO DE RENDA: MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA. SÚMULA 584/STF.*

*I. - Legitimidade constitucional da atribuição conferida ao Relator para arquivar, negar seguimento a pedido ou recurso e dar provimento a este - R.I./S.T.F., art. 21, § 1º; Lei 8.038/90, art. 38; C.P.C., art. 557, redação da Lei 9.756/98 - desde que, mediante recurso, possam as decisões ser submetidas ao controle do Colegiado.*

*II. - Agravo não provido”.*

Assim decidiu, diante dos fatos postos no acórdão recorrido, os quais demonstram que as restrições administrativas impostas à propriedade da parte recorrente já eram pré-existentes, porquanto, embora a aquisição do imóvel seja anterior à Resolução SC 48/92, tais limitações já constavam na legislação federal e

AI 526.272-AgR / SP

municipal (Lei 1.266/75 e 6.766/79), conforme mencionado no aresto recorrido, cuja conclusão foi a seguinte:

*“A r. sentença de fls. 684/701 julgou improcedente a demanda, entendendo que a Resolução SC 48/92 estabeleceu limitação administrativa na região, protegendo localidade que conserva extensa área verde e está ameaçada pela atividade predatória do homem. O tombamento, sem impor danos de grande monta ao autor, atendeu os três requisitos ensejadores da limitação administrativa segundo lição de HELY LOPES MEIRELLES: a generalidade das providências, pois o ato não abrangeu apenas a área do requerente; o não impedimento que a coisa continue a servir ao proprietário, porquanto na parcela do imóvel atingida o loteamento sequer foi implantado conforme verificado pela perícia, aliás nem se caracterizando esvaziamento econômico visto que se cogita de área inexplorada e anteriormente já limitada na sua utilização; e a presença do interesse público com embasamento constitucional (CF/88, art. 225)” (fls. 41-42, destaque nosso).*

(...)

*“De outro lado, é de ver que, apesar da aparente regularidade do processo de aprovação do loteamento ocorrido em 1981, continuam fortes as anteriores restrições à ocupação da Serra do Guararu decorrentes especialmente da legislação federal e municipal: no que diz respeito à área mínima dos lotes e à vedação de suprimir vegetação em áreas com declividade entre 25° e 45° (Lei Municipal 1.266/75); que dispõem sobre o parcelamento do solo urbano, proibindo lotes situados em declividades superiores a 30% (Lei Federal 6.766/779); e não admitindo lotes em áreas de preservação permanente – APPs definidas no art. 2º da Lei 4.771/65 (Cód. Florestal)), tudo em consonância com fls. 374/375 do trabalho do*

AI 526.272-AgR / SP

*assistente técnico da Fazenda Pública, sem oposição do 'expert' oficial" (fl. 113, destaque nosso).*

Tal circunstância também pode ser verificada no seguinte trecho da ementa do acórdão proferido pelo Tribunal de origem:

*"2. TOMBAMENTO – A Resol. SC 48/92 cuidou de limitações administrativas sem interferir com o domínio e posse das propriedades particulares. Inexistência de apossamento administrativo ou de 'esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade', no caso concreto. Restrições anteriores a impedir, por si, a implantação final do loteamento. 'Esvaziamento econômico' que deve ser visto frente à propriedade como um todo, não apenas em relação à parte atingida pelo tombamento" (fl. 116).*

Dessa forma, correta a aplicação da jurisprudência desta Corte no caso dos autos. A própria recorrente alega que é proprietária da área de terras *"cuja aquisição se deu no ano de 1978 no município de Guarujá"* e que a primeira e a segunda fase do loteamento abrangeram a parte da Serra do Guararu voltada para o Oceano Atlântico (fl. 147).

Ocorre também que, conforme o trecho da ementa acima destacado, o esvaziamento econômico deve ser visto frente à propriedade como um todo, não apenas em relação à parte atingida pelo tombamento.

Tais premissas do aresto impugnado não podem ser afastadas nesta via, porquanto é incontroverso que as restrições à propriedade do recorrente são anteriores à Resolução SC 48/92.

Assim, embora a jurisprudência desta Corte entenda que, quando houver *"causa de aniquilamento da propriedade privada"*, as restrições ao direito de propriedade impostas pelo Poder Público em virtude de criação de reservas florestais não exoneram o

AI 526.272-AgR / SP

Estado de indenizar o proprietário do imóvel, a mesma jurisprudência faz também ressalva de que tal orientação não se aplica quando houver ciência, por parte do proprietário, das restrições feitas ao imóvel antes de sua aquisição.

Ademais, na hipótese dos autos, sequer ficou demonstrado tal aniquilamento na propriedade, porquanto a instância de origem entendeu que não houve “*o esvaziamento do conteúdo econômico*”, “*nem interdição do uso da propriedade hábil a gerar indenização*” (fl. 128).

Veja-se o RE 134.297/SP, rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, unânime, DJ 22.09.95, cujo trecho da ementa transcrevo:

“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*” (destaque nosso).

Mais recentemente, nesse mesmo sentido, aponto o RE 569.836/SP, de minha relatoria, decisão de 07.05.2010.

Menciono, ainda, em casos similares, o AI 490.904/SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe 05.11.2004; e o RE 462.041/SP, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 12.02.2010, nos quais os eminentes relatores também aplicaram o julgado utilizado como



AI 526.272-AgR / SP

fundamento da decisão agravada (RE 140.436/SP) e dos quais  
destaco:

---

*“É inviável o RE. Para assim decidir, o acórdão recorrido restringiu-se a apreciar os fatos e as provas que permeiam a lide, concluindo, diante de tais subsídios, que não houve violação ao direito de propriedade da agravante, tendo em vista que, ao adquirir sua propriedade, ela já sabia que tal área estava sujeita à limitação administrativa para fins de proteção da fauna e flora (f. 78):*

*Muito embora o D. Julgador tenha concluído pela improcedência da ação, o certo é que, implicitamente, acolheu referida preliminar, entendendo que a Autora, ao adquirir a propriedade já ciente das restrições impostas pelo decreto estadual, não tem direito à indenização pleiteada, vale dizer, não possui interesse de agir para pleitear o ressarcimento dos danos. E, efetivamente, correto tal entendimento.*

*(...) Ocorre que, como admitido pelo Apelante, a limitação administrativa que, segundo relata, aniquilou o seu direito de uso, gozo e fruição da área, foi instituída pelo Decreto nº 10.251, de 1977, reafirmado pelo Decreto nº 19.448, de 1982. Todavia, somente adquiriu o imóvel em setembro de 1995, quando não poderia alegar desconhecimento das restrições sobre ele impostas.*

*(...) quanto à alegação de que a área foi integralizada ao capital social da Apelante, já se decidiu, igualmente, que o fato de os antigos donos serem as mesmas pessoas físicas que constituem a sociedade limitada, não tem o condão de reverter o resultado da ação, pois, como é*

**AI 526.272-AgR / SP**

*cediço, os sócios - pessoas físicas - não se confundem com a pessoa jurídica que constituem. Trata-se de pessoa diversa com direitos e obrigações próprias'.*

*Esse entendimento foi confirmado no julgamento do RE 140.436, Carlos Velloso, 2ª T, DJ 06.08.1999”.*

*(...)*

*“Por outro lado, extrai-se dos fundamentos da decisão objurgada que os recorrentes adquiriram o imóvel após a criação da reserva ecológica e, portanto, quando já incidente a restrição administrativa sobre o imóvel em questão. Partindo-se dessa premissa fática, adotada pelo Tribunal local, não há se falar em direito a indenização, conforme decidido no seguinte precedente:*

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO. I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público.*

AI 526.272-AgR / SP

II. - R.E. não conhecido' (RE  
~~140.436/SP, Segunda Turma,~~  
Relator o Ministro Carlos  
Velloso, DJ de 6/8/99)''.

2. Diante do exposto, **nego provimento** ao agravo  
regimental.



Ministra Ellen Gracie

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 526.272**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE**

AGTE.(S) : EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E REPRESENTAÇÕES SÃO PEDRO LTDA

ADV.(A/S) : DANIELA RODRIGUES TEIXEIRA DE MORAES RÊGO

AGDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Decisão:** Negado provimento ao agravo regimental. Decisão unânime. **2ª Turma**, 01.02.2011.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Ellen Gracie, Ayres Britto e Joaquim Barbosa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo da Rocha Campos.

Carlos Alberto Cantanhede  
Coordenador