RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — EXPLORAÇÃO DE MADEIRAS — PROIBIÇÃO — INDENIZAÇÃO

— Cabe indenização à empresa exploradora de madeiras, proibida de derrubar suas matas, por força de lei e de ato administrativo.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Agro Florestal Giorgi Ltda. *versus* Fazenda do Estado
Apelação cível n.º 157.299 — Relator: Sr. Juiz
MAÉRCIO SAMPAIO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 157.299, da comarca de São Paulo, em que é apelante Agro Florestal Giorgi Ltda., sendo apelada a Fazenda do Estado de São Paulo, acordam, em Quinta Câmara do Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo, por votação unânime, rejeitada a preliminar, dar provimento parcial à apelação, para determinar que a ação seja julgada em seu mérito. Custas na forma da lei.

1. Trata-se de ação ordinária de indenização por desapropriação indireta. A autora, sociedade comercial constituída para o cultivo agrícola, extração, industrialização e comércio de madeira ou atividades congêneres, pretendeu compelir a Fazenda do Estado ao pagamento da justa indenização pela perda de suas terras, matas e complexo industrial criado para a respectiva exploração agro florestal, uma vez que a Lei estadual n.º 8.656, de 16.1.1965, seguida da carta de 13.1.1966, do Serviço Florestal da Secretaria da Agricultura, lhe vedara qualquer derrubada de mata, implicando essa atuação num verdadeiro confisco, ou agindo a administração como se se tratasse de terras do domínio público, privando o particular do exercício de seu direito de propriedade.

2. A sentença julgou a empresa autora carecedora da ação, por entender ocorrente mera ameaça de desapropriação, conseqüente a uma declaração genérica e indiscriminada de utilidade

pública, acrescentando-se que o advento da Lei estadual n.º 8.656, de 1965, ou o novo Código Florestal (Lei Federal n.º 4.771, de 1965), ao fixarem a natureza e extensão das florestas de preservação permanente, daí se originando a proibição de seu corte, pelo Serviço Florestal do Estado, não trouxeram a implicação de um desapossamento, único capaz de permitir a via da indenização, ante a evidência da expropriação indireta. Houvera, consoante conceituou o ilustre Magistrado, simples limitação administrativa genérica por sua natureza, em atenção ao bem-estar social.

Aí se acham os lindes da discussão, a que se acresce a pretensão manifestada em recurso, de reconhecimento da existência de coisa julgada, por conseqüência do que restara decidido em mandado de segurança, embora denegatório. Do mesmo modo, como resultara de ação ordinária de indenização, com que se responsabilizou o estado, diante da rescisão de contratos de trabalho, a que fora obrigada a autora, pela inafastável paralisação de suas atividades.

3. A indagação que surge, desde logo, como fundamental é aquela em que se coloca a argüição da coisa julgada.

Assevera-se que, no mandado de segurança impetrado pela autora, e que lhe foi denegado, produziu-se a inequívoca afirmativa do direito à indenização, não obstante considerado legal o ato da autoridade pública, que não revalidou a autorização para a derrubada de mata (fls.).

Sem embargo das doutas opiniões inseridas nos ilustrados pareceres que acompanham as razões, não há que se falar, nesse passo, em coisa julgada. Dúvida não há, tal como assinala o parecer do Min. Orozimbo Nonato, de que essa decisão, ainda que fosse *ultra petita* seria válida, enquanto não rescindida. Não há negar, ainda, na esteira do entendimento do Prof. Hely Lopes Meirelles, que tanto a decisão concessiva, quanto a denegatória de segurança, podem constituir a *res judicata*, não sendo imprescindível que as bases que a situam se encontrem na parte dispositiva do decisório.

Mas, a mesma lição de Chiovenda, a esclarecer que a apreciação não há de ser feita apenas no sentido formalístico, do que está escrito na parte dispositiva da decisão, completa-se com a advertência de que os motivos da sentença servem à pesquisa da *causa petendi*. E, em ambas as pretensões não se sugere idêntica a causa de pedir, ou seja, "il fondamento, la ragione d'una pretesa" (*Istituzione di Diritto Processual Civile*, vol. I/375, 328).

A segurança fundava-se no direito à autorização para a derrubada de mata. Denegada, entretanto, por constituir a vedação um ato legal. A sua qualidade de ato indenizável ou não indenizável — circunstância que podiam coexistir com a legalidade — não servia de motivação ao deferimento da segurança ou à sua denegação. Assim, quando a sentença se referiu ao ressarcimento devido, pela via apropriada, fê-lo *incidenter tantum*.

E isto sem se indagar da identidade de objetos das pretensões.

Não há — por igual — coisa julgada, entre esta ação e aquela em que reconhecida a responsabilidade do estado, pelas indenizações trabalhistas devidas, conseqüências à rescisão dos contratos de trabalho, e que fora imposta pela paralisação oriunda do ato do poder público. Ausente o requisito da identidade de objeto (*eadem res*), com o que presente a diversidade de ações.

Mas, se não se instala uma autoridade processual da *res judicata*, criam-se, por via de conseqüência, efeitos que refletem nas relações substanciais entre as mesmas partes, efeitos esses derivados daquela prestação jurisdicional, posto que há conexão entre os objetos de ambas as ações. Esses efeitos, bem estudados pelos processualistas alemães, são os de caráter secun-

dário, que não derivam da sentença como ato jurisdicional, mas influem. na observação percuciente de Liebman, "nella sua semplice qualità di fato giuridicamente rilevante" *(Efficacia ed Autorità della Sentenza*, p. 50).

Nesses moldes, é indubitável, a decisão última de que se trata, por ter reconhecido a obrigação de indenizar direitos trabalhistas, surgidos com o ato do Poder Público, faz sentir os seus efeitos colaterais. A negação do direito, na espécie sob julgamento, constituiria uma não recomendável contradição entre fundamentos das duas decisões.

Em suma, não há coisa julgada, na sua autoridade de máxima preclusão processual, mas existe a sua relevante influência neste debate.

4. Num plano diverso de indagações, contudo, é que resulta claro o desacerto da conclusão de carência do pedido.

Há que se assinalar, na fixação dos fatos, e bem conforme as provas produzidas, que o antigo Código Florestal (Decreto n.º 23.793, de 1934), obrigava à preservação de ¼ das matas em exploração extrativa. Ainda na sua vigência, editou-sa a Lei estadual n.º 8.656, de 1965, que criou a reserva florestal do Vale do Paraíba, para a proteção do sistema hidrogeológico da região.

E, nesse passo, todas as glebas de propriedade da autora acham-se na área de abrangência do art. 1.º da lei estadual em causa (fls.).

Frente à constituição da reserva permanente, *ex vi* da lei estadual, o Serviço Florestal do Estado não revalidou a autorização para a derrubada de matas (fls.). O advento do novo Código Florestal (Lei Federal número 4.771, de 1965), ainda antes da negativa de revalidação, surgida em 1966, pouco modificou as proposições da legislação federal anterior sobre a matéria.

Assim, e em conclusão, na órbita federal, o que se denominava, em reduzida medida de 25%, de florestas protetoras (art. 11, do Decreto n.º 23.793, de 1934, combinado com o Decreto n.º 50.813, de 1961), veio a ser entendido como florestas de preservação permanente ou de utilização limitada, conforme o caso (arts. 2.º e 16, da Lei n.º 4.771, de 1965).

A partir daí, tem-se que a Lei estadual n.º 8.656, de 1965, embora anterior ao novo estatuto florestal, criou a reserva de matas, antecipando-se à faculdade que o legislador federal veio a prever, para finalidades técnicas, sociais ou econômicas, no art. 5.º, *b*, da mesma lei federal.

Desnecessária será, nesse passo, a discussão sobre a maior autoridade da *lex fundamentalis*. Nem mesmo importa indagar, tal como se fez no primeiro e erudito parecer já citado, sobre a posição hierárquica das legislações complementares, federal ou estadual. À União dá-se competência, e já se lhe dava anteriormente, de legislar sobre a preservação das riquezas florestais (art. 5.º, *d*, da Constituição Federal de 1946).

Mas, nada impedia que as unidades federativas, no seu interesse, estabelecessem maiores vedações. Exemplo disso é a previsão expressa, já lembrada, do art. 5.º, *b*, do novo Código Florestal. Essas vedações, todavia, desde que feitas no interesse do estado ou município, atingindo o particular e ampliando as restrições impostas pelo legislador federal, deixam de ser simples limitações administrativas.

É que estas devem ser gerais.

Não se há de olvidar que esse caráter geral, de limitação administrativa à propriedade, reside no aspecto de ser dirigida às posições indeterminadas do domínio (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, página 40). Ainda, "o essencial é que cada entidade, no impor a limitação, mantenha-se no campo de suas atribuições institucionais" (in op. et loc. cits.).

Fosse o caso de simples preservação

de riquezas florestais em caráter genérico, como a apelada quer fazer crer, e a proibição se originaria da órbita federal, à qual cabe legislar sobre aquela preservação, para todo o país. Outra espécie de limitação seria permissível, não há dúvida, com essa natureza, ainda que partida do estado-membro. Mas, não a proibição localizada de utilização de recursos naturais, com a supressão total do exercício do domínio, posto que aí, então, descaracterizada tal natureza.

Cumpre lembrar que, da noção de generalidade da limitação administrativa, é que decorre o da sua gratuidade. É que ambos os conceitos se interligam.

Um fundamento jurídico-filosófico de solidariedade estabelece-se, através da idéia de que todos os componentes do grupo social, genericamente vistos, têm o dever de suportar um sacrifício gratuito, em favor da coletividade. Não obstante, se esse sacrifício deixa de ser geral, para ser particular, passa a sugerir o direito à indenização. Ernst Forsthof, bem lembrado nos autos em outras e apropriadas considerações, também versa sobre esse aspecto e adverte que, para a indenização, a exigência de um particular sacrifício se deduz da própria *ratio juris* da lei. A indenização, "ésta solo debe prestarse cuando el Estado se ve compelido a transgredir un derecho subejtivo que se halla en colisión con el bien común y se causa con ello al afectado un daño que constituye un particular sacrifício..." (*Tratado de Derecho Administrativo*, Madri, 1958, p. 451).

Há mais, todavia, com que se argumentar. Limitação administrativa não se vê, como assinalado no jurídico e objetivo parecer de Hely Lopes Meirelles (in op. cit., p. 148 e 139), nas vedações arbitrárias. A limitação condiciona o exercício do direito de propriedade — que não é absoluto — mas não desfigura a sua destinação natural.

A propriedade deve ser medida com vistas ao seu aproveitamento econômico — princípio esse fundamental — e, ainda, constitui ela um dos direitos básicos assegurados na Lei Maior. A sua total interdição pode equivaler ao confisco.

Alessi, após fixar a noção de sacrifício, em contraposição à de limitação, destaca, no primeiro caso, a lesão ao interesse particular e ao direito concreto, ressaltando ser irrecusável, em tais casos, a indenização (*Principii di Diritto Amministrativo*, vol. II/571).

A imposição do legislador estadual, no caso, redundou em concreta e total vulneração do exercício do direito de propriedade, atingindo-o em sua plenitude. A esse título, anota Bielsa, que se a limitação restringe "el uso y goce normal de la cosa, a punto de afectar la plenitud de este derecho... entonces la mera restrición deja de ser tal para convertirse en servidumbre" (*Derecho Administrativo*, vol. III/384).

Especificamente, instituiu-se uma servidão pública de não fazer, ou seja, de caráter negativo. Ora, a limitação administrativa não gera para a administração pública um *jus in re*, não assim a servidão pública. Esta, ainda para o ensinamento de Bielsa, "impone al proprietario de la cosa gravada la privación de parte de sua derecho de propriedad", em favor do estado e do interesse público (in op. cit., vol. III, p. 406).

O próprio legislador estadual assim visualizou o que estava a impor aos particulares quando, no art. 2.º, autorizou a Fazenda Estadual, a desapropriar as áreas de seu interesse. A legislação posterior, de sua vez, em nada modificou a situação. Havidas tais áreas como de preservação permanente, ou necessária a declaração prévia para esse fim (Lei n.º 10.116, de 16.5.1968; Decreto-lei de 3.4.1970) a verdade é que, *in casu*, estabeleceu-se a vedação total, por força da primeira Lei estadual n.º 8.656, de 1965) e por ato da autoridade pública.

5. E, por derradeiro, cabente a indenização, não seria mister o apossa-

mento administrativo, para os efeitos de reconhecimento da expropriação indireta. A desapropriação é ato pelo qual se retira, total ou parcialmente um bem ou um direito, inerente ao patrimônio (cf. Serpa Lopes, in parecer retro). Até mesmo a lei lhe deu um sentido amplo, inclusive com abrangência da constituição de servidões (artigo 40 do Decreto n.º 3.365, de 1941).

Em suma, o Código Florestal fixou limitações administrativas e a lei estadual, seguida de ato da administração, subtraiu todo o exercício do direito de propriedade, para o fim a que esta se destinava. Tal equivale ao sacrifício total do direito e impõe a indenização.

Resta, destarte, um provimento parcial, para se ordenar que a ação seja julgada pelo mérito. A pretensão de procedência, com supressão de uma instância, é incabível, quando a carência, em primeiro grau, não surgiu por via do exame do mérito.

Tomaram parte no julgamento os Juízes Sílvio Lemmi, Revisor, e Sabino Neto.

São Paulo, 4 de agosto de 1971. Tolado Piza, Presidente. Maércio Sampaio, Revisor.