

RECURSO ESPECIAL Nº 1.653.169 - RJ (2016/0077419-2)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEO FERREIRA ALVES
ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO -
RJ138165
TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA)
E OUTROS - GO003132
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA -
RJ148414

EMENTA

PROCESSO CIVIL. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL. INTERPOSIÇÃO PELA ALÍNEA C DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NOTÓRIO. EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGIMENTAIS. MITIGAÇÃO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. NATUREZA PESSOAL. CABIMENTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II – No que toca à admissibilidade do recurso interposto com fulcro na alínea c do permissivo constitucional, esta Corte Superior possui orientação pacífica segundo a qual, em se tratando de dissídio jurisprudencial notório, revela-se possível a mitigação das exigências legais e regimentais acerca da demonstração da divergência pretoriana. Precedentes.

III – A despeito de existir orientação nesta Corte Superior, no sentido de que a ação de desapropriação indireta, ante seu caráter real, não seria adequada para a postulação de reparação decorrente de limitações administrativas, pretensão de natureza pessoal, busca-se nela a satisfação de direito pessoal, cuja a gênese está em ato estatal praticado face a direito real de titularidade do particular, devendo ser observados os princípios da instrumentalidade das formas e da primazia da solução integral do mérito. Doutrina.

IV - Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade

Superior Tribunal de Justiça

dos votos e das notas taquigráficas a seguir, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Sérgio Kukina, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Gurgel de Faria (Presidente), Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (voto-vista) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 19 de novembro de 2019 (Data do Julgamento)



RECURSO ESPECIAL Nº 1.653.169 - RJ (2016/0077419-2)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEO FERREIRA ALVES
ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO -
RJ138165
TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA)
E OUTROS - GO003132
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA -
RJ148414

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de Recurso Especial interposto por **TIMÓTEO JOSÉ NETTO e OUTRA**, contra acórdão prolatado pela 14ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado (fls. 431/432e):

AGRAVO INOMINADO NA APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. COSTÕES ROCHOSOS. DESAPROPRIAÇÃO — INDIRETA. INEXISTÊNCIA. MANUTENÇÃO DA PROPRIEDADE. MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.

- 1. Trata-se de limitação administrativa imposta pelo Poder Público que, ao delimitar área de preservação ambiental, restringiu o uso dos imóveis de propriedade dos apelados.*
- 2. Nos termos do artigo 10, parágrafo único do Decreto-Lei nº 3.365/41, somente depois de transcorrido o quinquênio, que teve início com a homologação do Plano de Manejo do Monumento Natural dos Costões Rochosos pelo Decreto Municipal nº 118/2004, é que a pretensão autoral estaria fulminada pela prescrição.*
- 3. De fato, o que ocorreu foi a implementação de Área de Proteção Permanente que rendeu ensejo a limitações ao uso dos imóveis dos autores, verdadeiras limitações administrativas com o fito de atender-se à função social da propriedade, consagrada nos artigos 5º, XXIII e 170, III, da Constituição da República, in casu, a preservação ambiental.*
- 4. Restando mantida a propriedade, que não se vincula ao direito de construir, não se deve falar em desapropriação, que*

Superior Tribunal de Justiça

por seu turno demanda ato expropriatório, ou mesmo de desapropriação indireta, que reclama a comprovação de apropriação de bem particular sem a observância dos requisitos legais. Precedentes do STJ e do TJRJ.

5. As limitações impostas pela legislação municipal reclamam indenização condizente, que deve ser perquirida por demanda própria.

6. Recurso não provido.

Com amparo no art. 105, III, c, da Constituição da República, os Recorrentes apontam divergência jurisprudencial, alegando, em síntese, o esvaziamento do valor econômico de imóvel de sua propriedade, objeto de restrição de uso em decorrência da instituição de Unidade de Conservação Ambiental pelos Decretos Municipais n. 54/2002 e n. 118/2004, a ensejar o dever de indenização pelo Poder Público, por consubstanciar “verdadeira desapropriação indireta” (fl. 454e), e não mera limitação administrativa.

Sustentam que, em razão desse ato administrativo, restam prejudicadas as faculdades inerentes ao direito de propriedade constantes do art. 1.228 do Código Civil.

Aduzem estar consagrado nesta Corte “o entendimento de que as restrições de uso de propriedade particular impostas pela Administração, para fins de proteção ambiental, constituem desapropriação indireta” (fl. 454e).

Sublinham a existência de “declaração de utilidade pública pela própria Municipalidade, bem como, a irreversibilidade do ato” (*sic*; fl. 455e), confirmando a apontada prática de esbulho pela municipalidade.

Com contrarrazões (fls. 462/470e), o recurso foi inadmitido (fl. 472/475e), tendo sido interposto Agravo, posteriormente convertido em Recurso Especial (fl. 512e).

O Ministério Público Federal se manifestou à fl. 522e, opinando pelo conhecimento e pelo provimento do recurso.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.653.169 - RJ (2016/0077419-2)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEAO FERREIRA ALVES
ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO -
RJ138165
TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA)
E OUTROS - GO003132
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA -
RJ148414

EMENTA

PROCESSO CIVIL. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL. INTERPOSIÇÃO PELA ALÍNEA C DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NOTÓRIO. EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGIMENTAIS. MITIGAÇÃO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. NATUREZA PESSOAL. CABIMENTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II – No que toca à admissibilidade do recurso interposto com fulcro na alínea c do permissivo constitucional, esta Corte Superior possui orientação pacífica segundo a qual, em se tratando de dissídio jurisprudencial notório, revela-se possível a mitigação das exigências legais e regimentais acerca da demonstração da divergência pretoriana. Precedentes.

III – A despeito de existir orientação nesta Corte Superior, no sentido de que a ação de desapropriação indireta, ante seu caráter real, não seria adequada para a postulação de reparação decorrente de limitações administrativas, pretensão de natureza pessoal, busca-se nela a satisfação de direito pessoal, cuja a gênese está em ato estatal praticado face a direito real de titularidade do particular, devendo ser observados os princípios da instrumentalidade das formas e da primazia da solução integral do mérito. Doutrina.

IV - Recurso especial provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.653.169 - RJ (2016/0077419-2)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEO FERREIRA ALVES
ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO -
RJ138165
TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA)
E OUTROS - GO003132
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA -
RJ148414

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

No que toca à admissibilidade do presente recurso, interposto com fulcro na alínea c do permissivo constitucional, esta Corte Superior possui orientação pacífica segundo a qual, em se tratando de dissídio jurisprudencial notório, como no caso em tela, revela-se possível a mitigação das exigências legais e regimentais acerca da demonstração da divergência pretoriana, como espelham os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. PARCELAMENTO DO PAGAMENTO DOS 28,86% POR ACORDO JUDICIAL. TERMO INICIAL DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL. PAGAMENTO DA ÚLTIMA PARCELA. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NOTÓRIA DIVERGÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(...)

2. *Em se tratando de notória divergência e nos casos de matérias reiteradamente examinadas por esta Corte, é de se dispensar o rigor formal na demonstração do dissídio. A*

transcrição de ementas que, por si sós, sejam suficientes a evidenciar a dissonância interpretativa, presta-se a ensejar a admissibilidade do recurso pela alínea c do permissivo constitucional.

(AgRg no AREsp 442.669/AC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/06/2014, DJe 04/08/2014).

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO - RECURSO ESPECIAL - DISSÍDIO NOTÓRIO - MITIGAÇÃO DE EXIGÊNCIAS FORMAIS - EXECUÇÃO - ÓBITO DA PARTE AUTORA - PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA - NÃO OCORRÊNCIA - SUSPENSÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL ATÉ HABILITAÇÃO DOS SUCESSORES - PRECEDENTES DO STJ.

1. *A Jurisprudência do STJ, em hipótese de notória divergência interpretativa, mitiga as exigências de natureza formal, tais como cotejo analítico, indicação de repositório oficial e individualização de dispositivo legal.*

2. *Nos termos dos arts. 265, I, e 791, II, do CPC, a morte de uma das partes importa na suspensão do processo, razão pela qual, na ausência de previsão legal impondo prazo para a habilitação dos respectivos sucessores, não há falar em prescrição intercorrente.*

3. *Recurso especial provido.*

(REsp 1.369.532/CE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2013, DJe 13/11/2013).

Dessarte, admitido o recurso, passo ao exame da controvérsia.

In casu, o tribunal de origem afastou o dever de indenização em razão da via processual eleita, porquanto a ação de desapropriação indireta, ante seu caráter real, não seria adequada para a postulação de reparação decorrente de limitações administrativas, pretensão de natureza pessoal.

Transcrevo, por oportuno, os seguintes excertos do acórdão recorrido (fls. 435/436e):

Note-se que os autores pleiteiam indenização decorrente de alegada desapropriação indireta, que verdadeiramente não houve, uma vez que, embora com o uso limitado, repita-se, os demandantes ainda continuam titulares do domínio sobre os terrenos.

Desse modo, restando mantida a propriedade, que não se

Superior Tribunal de Justiça

vincula ao direito de construir, não há de se falar em desapropriação que, por seu turno, demanda ato expropriatório, ou mesmo de desapropriação indireta, que reclama a comprovação de apropriação de bem particular sem a observância dos requisitos legais.

(...)

Desse modo, ainda que significativamente restrito o uso do imóvel, o pleito autoral não merece acolhimento, já que mantida a propriedade do bem.

Por outro lado, não se pode olvidar que as limitações impostas pela legislação municipal reclamam indenização condizente, que deve ser perquirida por demanda própria (destaque meu).

Entretanto, a despeito de não se desconhecer a existência de julgados desta Corte Superior (REsp n. 64.177/SP, Rel. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, 1ª Turma, DJ 25.09.1995; REsp n. 1.129.103/SC, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, 1ª Turma, julgado em 08.02.2011, DJe 17.02.2011; AgRg no REsp n. 1.389.132/SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, 2ª Turma, julgado em 19.05.2015, DJe 26.05.2015), no sentido de qualificar a apontada ação como de natureza real, penso não ser a melhor diretriz.

Isso porque a pretensão à reparação encerrada na ação de *desapropriação indireta* resulta do esgotamento econômico da propriedade privada, cuja origem é, indubitavelmente, o agravo, pelo Poder Público, aos poderes decorrentes do direito real de propriedade dos particulares, que, nos termos do art. 1.228, *caput*, do Código Civil, compreendem “a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Depreende-se, assim, que, nessa ação, busca-se a satisfação de direito pessoal, cuja gênese está em ato estatal praticado face a direito real de titularidade do particular; é dizer, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, “extinguiu-se a relação de direito real com a transferência coativa da propriedade. Sendo assim, restou relação de caráter meramente indenizatório, razão por que melhor seria sua caracterização como ação pessoal” (*Manual de Direito Administrativo*, 31ª ed., São Paulo, Atlas, 2017, p. 934).

Superior Tribunal de Justiça

Ademais, necessário observar o *princípio da instrumentalidade das formas*, consagrado há muito pela doutrina processualista brasileira.

Colha-se, por oportuno, a lição de Fredie Didier Jr.:

O processo deve ser compreendido, estudado e estruturado tendo em vista a situação jurídica material para a qual serve de instrumento de tutela. A essa abordagem metodológica do processo pode dar-se o nome de instrumentalismo, cuja principal virtude é estabelecer a ponte entre o direito processual e o direito material.

(...)

Ao processo cabe a realização dos projetos de direito material, em uma relação de complementaridade que se assemelha àquela que se estabelece entre o engenheiro e o arquiteto. O direito material sonha, projeta; ao direito processual cabe a concretização tão perfeita quanto possível desse sonho. A instrumentalidade do processo pauta-se na premissa de que o direito material coloca-se como o valor que deve presidir a criação, a interpretação e a aplicação das regras processuais.

(Curso de Direito Processual Civil, 18ª edição, Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 40/41, destaques meus).

Sublinhe-se, na mesma esteira, o *princípio da primazia da solução integral do mérito*, positivado no art. 4º do Código de Processo Civil de 2015 ("As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa").

Nesse contexto, de rigor reconhecer a adequação da presente ação para o requerimento de indenização, sob pena de supressão de instância.

Posto isso, **DOU PROVIMENTO** ao recurso especial, para reconhecer o interesse-adequação da presente ação, determinando o retorno dos autos à origem, para novo julgamento do agravo regimental de fls. 403/409e.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0077419-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.653.169 / RJ**

Números Origem: 00373839020068190068 201624500653

PAUTA: 07/05/2019

JULGADO: 07/05/2019

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

AUSENTE POR MOTIVO JUSTIFICADO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEO FERREIRA ALVES
ADVOGADO : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO - RJ138165
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA - RJ148414

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação Indireta

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto da Sra. Ministra Relatora dando provimento ao recurso especial, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Sérgio Kukina. Aguardam os Srs. Ministros Gurgel de Faria (Presidente), Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0077419-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.653.169 / RJ**

Números Origem: 00373839020068190068 201624500653

PAUTA: 07/05/2019

JULGADO: 20/08/2019

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEAO FERREIRA ALVES
ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO - RJ138165
TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS -
GO003132
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA - RJ148414

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação Indireta

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, prorrogou-se por 30 (trinta) dias o pedido de vista formulado pelo Sr. Ministro Sérgio Kukina, nos termos do §1º do art. 162, RISTJ.

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.653.169 - RJ (2016/0077419-2)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO

RECORRENTE : CACILDA LEAO FERREIRA ALVES

ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO - RJ138165

TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS - GO003132

RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS

PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA - RJ148414

VOTO-VENCIDO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de recurso especial interposto por **Timóteo José Alves Netto e Cacilda Leão Ferreira Alves**, com base no art. 105, III, *c*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado (fl. 384/5):

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. COSTÕES ROCHOSOS. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INEXISTÊNCIA. MANUTENÇÃO DA PROPRIEDADE. MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.

1. Insurge-se o réu contra a sentença que julgou procedente o pleito indenizatório, sustentando a prescrição da pretensão e que a restrição à edificação não compromete o direito de propriedade dos autores sobre os lotes de terreno.

2. Trata-se de limitação administrativa imposta pelo Poder Público que, ao delimitar área de preservação ambiental, restringiu o uso dos imóveis de propriedade dos apelados.

3. Nos termos do art. 10, parágrafo único do Decreto-Lei nº 3.365/41, somente depois de transcorrido o quinquênio, que teve início com a homologação do Plano de Manejo do Monumento Natural dos Costões Rochosos pelo Decreto Municipal nº 118/2004, é que a pretensão autoral estaria fulminada pela prescrição.

4. De fato, o que ocorreu foi a implementação de Área de Proteção Permanente que rendeu ensejo a limitações ao uso dos imóveis dos autores, verdadeiras limitações administrativas com o fito de atender-se à função social da propriedade, consagrada nos artigos 5º, XXIII e 170, III, da Constituição da República, in casu, a preservação ambiental.

5. Restando mantida a propriedade, que não se vincula ao direito de construir, não se de falar [sic] em desapropriação, que por seu turno demanda ato expropriatório, ou mesmo de desapropriação indireta, que reclama a comprovação de apropriação de bem particular sem a observância dos requisitos legais. Precedentes do

Superior Tribunal de Justiça

STJ e do TJRJ.

6. *As limitações impostas pela legislação municipal reclamam indenização condizente, que deve ser perquirida por demanda própria.*

7. *Apelo provido para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido.*

Inconformada, a parte recorrente aponta a existência de dissídio jurisprudencial, sob o argumento de que "o Superior Tribunal de Justiça consagrou o entendimento de que as restrições de uso de propriedade particular impostas pela Administração, para fins de proteção ambiental, constituem desapropriação indireta" (fl. 454).

O Ministério Público Federal emitiu parecer (fl. 522), em que opinou pelo provimento do recurso especial.

É O BREVE RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO.

No que diz respeito ao conhecimento do recurso especial, ouso divergir da e. Ministra Regina Helena Costa.

Como bem apontado pela ilustre relatora, é certo que, nos casos de dissídio jurisprudencial notório, revela-se possível a mitigação de exigências legais e regimentais. Contudo, hipótese diversa ocorre quando não é observado requisito previsto na Constituição Federal, qual seja, o da indicação do dispositivo de lei infraconstitucional sobre o qual recairia a divergência pretoriana, como se descortina no caso ora examinado.

Com efeito, nos termos do que restou decidido pela Corte Especial, no julgamento do **AgRg no REsp 1.346.588/DF** (Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 17/3/2014), não há, *in casu*, sequer divergência notória, pois "*não há como se falar em dissídio notório se nas razões do recurso especial sequer foi indicado o dispositivo de lei federal em relação ao qual teria ocorrido a divergência jurisprudencial*", já que "*a notoriedade do dissídio jurisprudencial deve se dar em relação a algo que, nos termos do referido dispositivo constitucional, é a lei federal*".

Para melhor percepção acerca da amplitude do quanto decidido pela Corte Especial, vêm a lume os seguintes excertos do respectivo voto condutor, lavra do Ministro Arnaldo Esteves Lima, *verbis*:

Superior Tribunal de Justiça

Por fim, nos termos do art. 105, III, "c", da Constituição Federal, é cabível a interposição de recurso especial quanto ao acórdão recorrido "der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal". Acresça-se, ainda, que "[p]Para que se caracterize o dissídio, faz-se necessária a demonstração analítica da existência de posições divergentes sobre a mesma questão de direito" (AgRg no Ag 512.399/RJ, Rel. Min. ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJ 8/3/04).

Nesse diapasão, não há como se falar em dissídio notório se nas razões do recurso especial sequer foi indicado o dispositivo de lei federal em relação ao qual teria ocorrido a divergência jurisprudencial, na forma expressamente prevista no art. 105, III, da

Constituição Federal, in verbis:

[...]

A notoriedade do dissídio jurisprudencial deve se dar em relação a algo que, nos termos do referido dispositivo constitucional, é a lei federal.

De fato, tanto as alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional vinculam o cabimento do recurso especial à contrariedade ou divergência de interpretação de "lei federal", inexistindo qualquer espaço para se dar à referida expressão, na alínea "c", interpretação mais extensiva do que a ela emprestada na alínea "a". Assim, ausente a identificação do respectivo dispositivo legal, torna-se incabível o conhecimento do recurso.

[...]

Acresça-se, outrossim, que a adoção de um critério de interpretação diverso para alíneas "a" e "c" também importaria na aplicação, nesta Instância Especial, sem a necessária mitigação, dos princípios *jura novit curia* e da *mihi factum dabo tibi ius*.

Com efeito, ampliar a utilização do recurso especial interposto pela alínea "c" do permissivo constitucional, nesses termos, imporá aos em. Ministros deste Eg. Tribunal o ônus de, em primeiro lugar, de ofício, identificar na petição recursal o dispositivo de lei federal acerca da qual há dissídio jurisprudencial para, então, julgá-lo.

Ocorre que tal entendimento iria de encontro aos princípios da ampla defesa e do contraditório, pois criaria para a parte recorrida dificuldades em apresentar suas contrarrazões, na medida em que não lhe seria possível identificar de forma clara, precisa e com a devida antecipação qual as teses insculpida no recurso especial.

Dessa forma, uma vez observado, no caso concreto, que nas razões do recurso especial não foram indicados os dispositivos de lei federal acerca dos quais supostamente há dissídio jurisprudencial, a única solução possível será o não

Superior Tribunal de Justiça

conhecimento do recurso por deficiência de fundamentação, nos termos da Súmula 284/STF.

Portanto, cuidando-se de apelo nobre fundado na alínea c do permissivo constitucional, imperiosa se faz a indicação do dispositivo federal sobre o qual recai a suposta divergência jurisprudencial, providência da qual **não** se desincumbiu a parte recorrente. Logo, não pode ser conhecido o presente recurso especial, na linha do que dispõe a Súmula 284/STF: “*É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia*”.

Ainda que fosse possível mitigar a exigência constitucional, e salvo melhor juízo, **não** se vislumbra o dissídio notório, como afirmado pela Ministra Regina Helena Costa, porquanto o Tribunal *a quo* **não aplicou tese jurídica divergente** da jurisprudência deste Superior Tribunal.

Ao solucionar a controvérsia, a Corte local entendeu que a pretensão indenizatória por desapropriação indireta não se apresenta cabível na hipótese de limitação administrativa, nestes termos (fls. 435/6):

Note-se que os autores pleiteiam indenização decorrente de alegada desapropriação indireta, que verdadeiramente não houve, uma vez que, embora com o uso limitado, repita-se, os demandantes ainda continuam titulares do domínio sobre os terrenos.

Desse modo, restando mantida a propriedade, que não se vincula ao direito de construir, não há de se falar em desapropriação que, por seu turno, demanda ato expropriatório, ou mesmo de desapropriação indireta, que reclama a comprovação de apropriação de bem particular sem a observância dos requisitos legais.

Confira-se, por oportuno, a seguinte lição do insigne doutrinador:

Desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia.

Observe-se que, a despeito de qualificada como indireta, essa forma expropriatória é mais direta do que a que decorre da desapropriação regular. Nela, na verdade, o Estado age realmente manu militari e, portanto, muito mais diretamente.

Desse modo, ainda que significativamente restrito o uso do imóvel, a pleito autoral não merece acolhimento, já que mantida a propriedade do bem.

Por outro lado, não se pode olvidar que as limitações impostas pela legislação municipal reclamam indenização condizente, que deve

ser perquirida por demanda própria.

Sobre o tema, a jurisprudência deste Sodalício tem asseverado que "as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não configuram desapropriação indireta, a qual só ocorre quando existe o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público" (**REsp 1.784.226/RJ**, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/03/2019).

Nessa mesma linha de raciocínio, sobressaem os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE APOSSAMENTO DA PROPRIEDADE, PELO PODER PÚBLICO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. HIPÓTESE DE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 10, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO-LEI 3.365/41. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

[...]

III. O acórdão recorrido, embora reconhecendo que não houve o efetivo apossamento do bem, pelo ente municipal, entendeu tratar-se de desapropriação indireta, em razão do esvaziamento do conteúdo econômico do bem. Na ocasião, entendendo aplicar-se, ao caso, a prescrição vintenária, afastou a ocorrência da prescrição e condenou o Município ao pagamento de indenização no valor de R\$ 987.800,00, acrescido de juros compensatórios, moratórios e correção monetária.

IV. Segundo a jurisprudência dominante desta Corte, "não há desapropriação indireta sem que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta. O que ocorre com a edição de leis ambientais que restringem o uso da propriedade é a limitação administrativa, cujos prejuízos causados devem ser indenizados por meio de ação de direito pessoal, e não de direito real, como é o caso da ação em face de desapropriação indireta" (STJ, AgRg nos EDcl no AREsp 457.837/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014). Ainda segundo o entendimento pacífico desta Corte, as demandas indenizatórias, decorrentes de restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o seu conteúdo econômico - como na hipótese -, são limitadas ao prazo prescricional quinquenal, nos termos do parágrafo único do art. 10 do Decreto-lei 3.365/41.

Nesse sentido: STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.417.632/MG, Rel.

Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/02/2014; AgRg no REsp 1.389.132/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/05/2015; EDcl no AREsp 278.484/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/10/2013.

V. In casu, as instâncias ordinárias concluíram que não houve o apossamento do bem, pelo Município de Barra Velha, o que, segundo a jurisprudência dominante desta Corte, afasta a hipótese de desapropriação indireta, e, conseqüentemente, o prazo prescricional vintenário. A decisão ora agravada, considerando o termo inicial fixado pelo acórdão recorrido - 01/04/1990 - concluiu pela ocorrência da prescrição do direito de ação, considerando que a presente demanda somente foi ajuizada em 2005, quando já decorrido o prazo de cinco anos, previsto no art. 10, parágrafo único, do Decreto-lei 3.365/41. Nesse contexto, merece ser mantida a decisão ora agravada, que deu provimento ao Recurso Especial do Município de Barra Velha/SC, para reconhecer a prescrição do direito de ação.

VI. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.511.917/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 16/8/2017)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. INDIRETA. CARACTERIZAÇÃO. ESVAZIAMENTO DE CONTEÚDO ECONÔMICO. IRRELEVÂNCIA JURÍDICA. APOSSAMENTO. EXIGÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. PARQUE ESTADUAL DE ITAÚNAS/ES.

1. A caracterização da desapropriação indireta exige a ocorrência de efetivo apossamento pelo ente público, não bastando o decreto declaratório de utilidade pública para tanto.

2. O mero esvaziamento do conteúdo econômico do imóvel por limitações ambientais não caracteriza desapropriação indireta.

3. Recurso especial a que se dá provimento.

(REsp 1.524.056/ES, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 13/3/2018)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DECRETO 750/93. RESTRIÇÕES SOBRE EXPLORAÇÃO DE ÁREAS DE MATA ATLÂNTICA. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA E NÃO DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. PRECEDENTES. DA PRIMEIRA SEÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(AgRg no REsp 934.932/SC, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 26/5/2011)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO OCORRÊNCIA. SIMPLES LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.

LEGITIMIDADE PASSIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS DITOS VIOLADOS. DECRETO 750/93. PROIBIÇÃO DO CORTE, DA EXPLORAÇÃO E DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU NOS ESTÁGIOS AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA. AÇÃO DE NATUREZA PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. OCORRÊNCIA. DECRETO 20.910/32. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

[...]

2. Para que fique caracterizada a desapropriação indireta, exige-se que o Estado assuma a posse efetiva de determinando bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse dos autores permaneceu íntegra, mesmo após a edição do Decreto 750/93, que apenas proibiu o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

3. Trata-se, como se observa, de simples limitação administrativa, que, segundo a definição de Hely Lopes Meirelles, "é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social" (in "Direito Administrativo Brasileiro", 32ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho - São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 630).

4. É possível, contudo, que o tombamento de determinados bens, ou mesmo a imposição de limitações administrativas, tragam prejuízos aos seus proprietários, gerando, a partir de então, a obrigação de indenizar.

5. Não se tratando, todavia, de ação real, incide, na hipótese, a norma contida no art. 1º do Decreto 20.910/32, o qual dispõe que "todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem".

6. Assim, publicado o Decreto 750/93 no DOU de 11 de fevereiro de 1993, não resta dúvida de que a presente ação, ajuizada somente em 11 de abril de 2008, foi irremediavelmente atingida pela prescrição, impondo-se, desse modo, a extinção do processo, com resolução de mérito, fundamentada no art. 269, IV, do Código de Processo Civil.

7. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a prescrição da ação, com a inversão dos ônus sucumbenciais.

(REsp 1.129.103/SC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/2/2011)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO COMO AGRAVO REGIMENTAL. FUNGIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 282/STF.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁCTICA. SÚMULA Nº 7/STJ.

[...]

3. "Para que fique caracterizada a desapropriação indireta, exige-se que o Estado assuma a posse efetiva de determinando bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos" (EAg nº 407.817/SP, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, in DJe 3/6/2009).

4. Reconhecido no acórdão impugnado, com base nas provas dos autos, que não houve desapropriação indireta, mas, sim, limitação administrativa, a alegação em sentido contrário, a motivar insurgência especial, requisita exame do acervo fático-probatório e análise de cláusulas contratuais, vedados na instância excepcional.

[...]

7. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, a que se nega provimento.

(EDcl nos EDcl no REsp 1.192.106/RJ, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe 10/12/2010)

Dessarte, não se vislumbra a pretendida hipótese de notória divergência pretoriana, haja vista que a tese jurídica firmada pelo Tribunal *a quo* **não colide frontalmente** com a do STJ.

ANTE O EXPOSTO, peço licença para, respeitosamente, divergir do voto apresentado pela e. Ministra Regina Helena Costa, em ordem a **não** conhecer do presente recurso especial, nos termos da fundamentação supra.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0077419-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.653.169 / RJ**

Números Origem: 00373839020068190068 201624500653

PAUTA: 19/09/2019

JULGADO: 19/09/2019

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEAO FERREIRA ALVES
ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO - RJ138165
TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS -
GO003132
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA - RJ148414

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação Indireta

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a Turma, preliminarmente, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Sérgio Kukina(voto-vista) e Gurgel de Faria, conheceu do recurso especial e, na sequência, pediu vista antecipadamente, para manifestar-se acerca do mérito, o Sr. Ministro Sérgio Kukina. Encontram-se em vista coletiva (art. 161, §2º, RISTJ) os Srs. Ministros Gurgel de Faria (Presidente), Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.653.169 - RJ (2016/0077419-2)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO

RECORRENTE : CACILDA LEAO FERREIRA ALVES

ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO - RJ138165

TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS - GO003132

RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS

PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA - RJ148414

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Restando vencido na questão do conhecimento do recurso especial, por entender inexistente o dissídio pretoriano notório tanto quanto incabível a mitigação da exigência constitucional da indicação do dispositivo federal sobre o qual recai a alegada divergência jurisprudencial, passo à análise do mérito do nobre apelo.

Ao examinar os efeitos do Decreto n. 54/2002, do Município de Rio das Ostras, que instituiu o Monumento Natural dos Costões Rochosos (Unidade de Conservação Ambiental), o Tribunal fluminense entendeu que as limitações administrativas, embora tenham esvaziado o conteúdo econômico do imóvel, não ensejam reparação pela perda da propriedade, daí porque inadequada a via eleita da desapropriação indireta, uma vez que, não estando o bem incorporado ao patrimônio público, caberia ao particular postular perdas e danos em demanda própria.

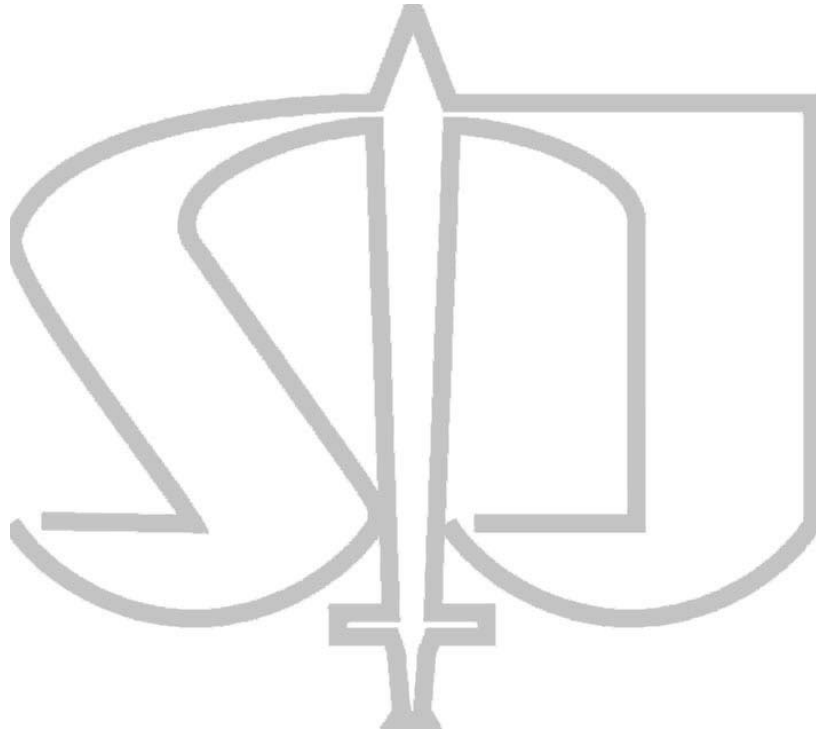
Nesse mesmo sentido, o STJ tem asseverado que "as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não configuram desapropriação indireta, a qual só ocorre quando existe o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público" (**REsp 1.784.226/RJ**, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/03/2019).

Nada obstante, porque ajuizada a subjacente demanda dentro do lustro prescricional concernente às lides direcionadas contra a Fazenda Pública (art. 1º do Decreto 20.910/32), concordo com o voto da ilustre relatora no sentido de, em reverência ao princípio da instrumentalidade das formas, reconhecer a presença do interesse de agir do casal recorrente quanto à pretensão indenizatória, sem embargo da oportuna transferência do imóvel afetado pela limitação administrativa ao patrimônio do Município recorrido, como postulado na própria petição

Superior Tribunal de Justiça

inicial.

ANTE O EXPOSTO, acompanho integralmente, no mérito, o voto da Ministra Relatora Ministra Regina Helena Costa, para dar provimento ao recurso especial, nos termos da breve fundamentação acima.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0077419-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.653.169 / RJ**

Números Origem: 00373839020068190068 201624500653

PAUTA: 19/11/2019

JULGADO: 19/11/2019

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : TIMOTEO JOSE ALVES NETTO
RECORRENTE : CACILDA LEAO FERREIRA ALVES
ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO - RJ138165
TIMOTEO JOSE ALVES NETTO (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS -
GO003132
RECORRIDO : MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS
PROCURADOR : DANIEL MITIDIERI FERNANDES DE OLIVEIRA - RJ148414

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação Indireta

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Sérgio Kukina, a Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria (Presidente), Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (voto-vista) votaram com a Sra. Ministra Relatora.