

14ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RJ
AGRAVO INOMINADO NA APELAÇÃO CÍVEL
PROCESSO Nº 0037383-90.2006.8.19.0068
AGRAVANTES: [REDACTED] E OUTRA
AGRAVADO: MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS PAES

**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 de 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. 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.

Vistos, relatados e discutidos este Agravo Inominado na Apelação Cível, nos autos do processo nº **003738390.2006.8.19.0068**, em que são agravantes [REDACTED] **E OUTRA** e agravado **MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**.

Acordam os Desembargadores que integram a 14ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em conhecer e negar provimento ao recurso.

Trata-se de **Agravo Inominado** visando modificar a decisão de folhas 384-391 (0384), que conheceu o recurso e a ele deu provimento, na forma do artigo 557, §1º-A, do Código de Processo Civil, para julgar improcedente o pedido.

Os agravantes, às folhas 403-409 (0403), sustentam a ocorrência de desapropriação indireta, e não mera limitação administrativa, a ensejar a indenização pretendida.

É O RELATÓRIO.

O que se traz ao Colegiado, por força do Agravo Inominado, é ação movida por [REDACTED] **E OUTRA** em face de **MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**, reclamando o pagamento de indenização, na importância de R\$ 440.000,00 (quatrocentos e quarenta mil reais), em razão da desapropriação indireta de lote de terreno de sua propriedade.



Os autores afirmam que, em 11/03/1988, tornaram-se proprietários dos lotes de terreno nº 32 e 33 do Loteamento Costazul, localizado no Município réu.

Sustentam que, em 23/03/2005, no intuito de edificarem imóveis no local, requereram autorização da municipalidade para tanto, pleito que foi indeferido, com fundamento no Decreto Municipal nº 54 de 26/07/2002, uma vez que os imóveis estão localizados na Zona de Uso Extensivo do Monumento Natural dos Costões Rochosos, definido como Unidade de Conservação Ambiental.

Alegam que a homologação do Plano de Manejo do Monumento Natural dos Costões Rochosos, pelo Decreto Municipal nº 118/2004, importou em sérias restrições administrativas que comprometeram, por completo, o uso dos imóveis, a caracterizar verdadeira desapropriação indireta que reclama indenização condizente.

Às fls. 36-37 (039), decisão que antecipou os efeitos da tutela pretendida, para determinar a suspensão da cobrança de IPTU relativo aos terrenos em questão, mantida em grau recursal, conforme cópia de decisão de fls. 77-81 (085).

Laudo pericial às fls. 177-194 (0202).

O Ministério Público, às fls. 275-280 (0313), manifesta-se pela procedência do pedido.

O Juízo *a quo*, em sentença de fls. 282-289 (0320), julgou procedente o pedido e condenou o réu a pagar aos autores a importância de R\$ 317.218,49 (trezentos e dezessete mil, duzentos e dezoito reais e quarenta e nove centavos), atualizada monetariamente conforme a variação das Ortns desde a data da confecção do laudo pericial, acrescida de juros remuneratórios de 12% (doze por cento) ao ano, a partir de 26/07/2002, e moratórios de 6% (seis por cento) ao ano, a contar do 1º dia em que a dívida



deveria ter sido quitada. Por força da sucumbência, condenou a edilidade ao pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios fixados em 20% (vinte por cento) do valor da condenação.

Irresignado, o réu apela às fls. 304-322 (0344) e alega inicialmente a prescrição da pretensão autoral, cujo prazo teve início com o advento do antigo Código Florestal de 1965, que teria criado as Áreas de Proteção Permanente (APP), e a inexistência de correlação entre o direito de construir e o direito de propriedade. Por fim, aponta erro no laudo pericial e insurge-se contra a condenação em honorários advocatícios.

Não houve oferta de contrarrazões, conforme certidão de fls. 326 (0367).

O *parquet*, às fls. 327-329 (0369), pugna pelo parcial provimento do apelo e, às fls. 381-383 (0381), manifesta desinteresse no feito.

EXAMINA-SE O PLEITO.

Conhece-se o recurso, pois tempestivo, presentes os demais requisitos de admissibilidade.

Ab initio, afasta-se a prejudicial de mérito relativa à prescrição.

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

Portanto, 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.¹

Assim, tendo sido ajuizada a presente demanda em 06/12/2006, não se há de falar em prescrição da pretensão autoral.

Entretanto, impende ressaltar que a pretensão, embora não prescrita, não merece prosperar.

E assim o é, porque, 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.^{2 3}

Colha-se o importante ensinamento do ilustre professor José dos Santos Carvalho Filho:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.⁴

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

¹ Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

² XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

⁴ Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª Edição. 2012. São Paulo: Editora Atlas. P. 788-789.



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.⁵

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.

Nesse sentido, colacionam-se os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. PARCELA DE IMÓVEL. CRIAÇÃO. LAGO ARTIFICIAL. USINA HIDRELÉTRICA. INDENIZAÇÃO PAGA. PRETENSÃO. REPARAÇÃO. PARCELA IMOBILIÁRIA DIVERSA. IMPOSSIBILIDADE DE USO. CULTIVO AGRÍCOLA. CRIAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. OCORRÊNCIA. INAPLICAÇÃO. SÚMU-

⁵ Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 859.



LAS 39/STJ E 119/STJ. PEDIDO. LUCROS CESSANTES. PREJUDICADO. **1. A desapropriação indireta somente se dá com o efetivo desapossamento do imóvel em favor do ente expropriante, tal não ocorrendo com a simples limitação decorrente da criação de área de preservação permanente, situação em que o proprietário mantém o domínio da gleba mas com restrições impostas por norma de direito ambiental. 2. Essa situação, por caracterizar-se como limitação administrativa, autoriza seja o proprietário indenizado, limitada a sua pretensão, no entanto, ao prazo prescricional quinquenal de que trata o art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941, disposição de regência específica da matéria. 3. Precedente idêntico: AgRg no REsp 1.361.025/MG (Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/04/2013, DJe 29/04/2013). 4. Agravo regimental não provido.** ⁶

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. LEGISLAÇÃO

AMBIENTAL. RESTRIÇÃO DE USO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PLEITO INDENIZATÓRIO. PRAZO DE

PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. **1.** Em virtude do nítido caráter infringente, com fundamento no princípio da fungibilidade recursal, recebo os presentes Embargos como Agravo Regimental. **2. A restrição de uso decorrente da legislação ambiental é simples limitação administrativa, e não se confunde com o desapossamento típico da desapropriação indireta. Precedentes do STJ.** **3.** Isso fica evidente nos casos de imóveis à beira de lagos, em que o proprietário particular continua na posse do bem, incluindo a área de preservação permanente, e usufrui dos benefícios decorrentes da proximidade das águas. **4. Aplica-se, in casu, o prazo de prescrição quinquenal do art. 10, parágrafo único, do DL 3.365/1941.** **5.** Embargos de Declaração recebidos como Agravo Regimental, ao qual se nega provimento. ⁷

⁶ BRASIL. STJ. Processo AgRg nos EDcl no REsp 1417632 / MG. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 06/02/2014.

⁷ BRASIL. STJ. Processo EDcl no AREsp 278484 / MG. Ministro HERMAN BENJAMIN. SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 08/10/2013.



Não é outro o entendimento esposado nesta Corte. Vejam-se os seguintes julgados:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. ALEGAÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DA MUNICIPALIDADE. Decreto Municipal nº 54 de 26/07/02 que institui o Monumento Natural dos Costões Rochosos, unidade de conservação ambiental que abrange o lote de propriedade do autor. **Medida que retira o valor econômico da propriedade e impede totalmente sua utilização. Desapropriação indireta não configurada. Inocorrência de efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Limitação Administrativa. Ação de Direito Pessoal. Prescrição quinquenal. Precedentes do STJ e desta Corte. Recurso a que se dá provimento, nos termos do art. 557, §1º-A, do Código de Processo Civil para reconhecer a ocorrência da prescrição, julgando extinta a ação, invertendo-se o ônus sucumbencial.⁸**

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO DO BEM. AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DO IMÓVEL PARA O PATRIMÔNIO PÚBLICO. IPTU. LICITUDE DA TRIBUTAÇÃO. LEI MUNICIPAL DE N. 740/2003. CRIAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA LAGOA DE IRIRY. PROIBIÇÃO DE EDIFICAÇÃO. CONFIGURAÇÃO DE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. PREJUÍZO REMONTA À EDIÇÃO DA LEI N. 740/2003, MARCO INICIAL DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO. PRETENSÃO FULMINADA PELA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO STJ. DESPROVIMENTO DO RECURSO.⁹

⁸ BRASIL. TJRJ. Processo nº 0005298-17.2007.8.19.0068 - APELACAO DES. CLEBER GHELLENSTEIN - Julgamento: 04/03/2013 - DECIMA QUARTA CAMARA CIVEL.

⁹ BRASIL. TJRJ. Processo nº 0033196-63.2011.8.19.0068 - APELACAO DES. CLAUDIO DE MELLO TAVARES - Julgamento: 26/08/2015 - DECIMA PRIMEIRA CAMARA CIVEL. ¹⁰

BRASIL. TJRJ. Processo nº 0002731-75.2009.8.19.0057 - APELACAO DES. PEDRO FREIRE RAGUENET - Julgamento: 19/02/2015 - VIGESIMA PRIMEIRA CAMARA CIVEL.



Constitucional. Administrativo. Processo civil. Pretensão de concessão de licença para construir imóvel situado em faixa marginal de proteção ambiental, ou sucessivamente indenização por alegados danos morais e materiais. Improcedência. Irresignação. Terreno situado na faixa marginal de proteção do Rio Paraíba do Sul. Construção irregular. Área de Proteção Permanente. Inteligência do Código Florestal. Precedentes desta Corte de Justiça. Vedação ao aproveitamento econômico do imóvel, por se tratar de área não edificante. Aquele que ocupa, irregular e ilicitamente, área de proteção ambiental sabe, ou deveria saber, que referida posse, por esta natureza, é não indenizável. **Desapropriação indireta. Impossibilidade de reconhecimento decorrente de leis ambientais. Mera limitação administrativa. Precedente do E. STJ.** Impossibilidade de transmutação desta construção ilícita em lícita. Sujeição à atividade municipal, decorrente do poder de polícia administrativa, que se revela como corolário deste estado de coisas. Desprovimento do recurso. Manutenção da sentença. Decisão monocrática, nos termos do art. 557, caput, do CPC.¹⁰

Por tais fundamentos, conhece-se o recurso e a ele se nega provimento.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2015.

DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS PAES
RELATOR

