

Superior Tribunal de Justiça

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

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENTE : ██████████

RECORRENTE : ██████████

ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO
- RJ138165

██████████ (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.*

Superior Tribunal de Justiça

4. *Restando mantida a propriedade, que não se vincula ao direito de construir, não se deve 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.*

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.

Superior Tribunal de Justiça

É o relatório.

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

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENTE : ██████████

RECORRENTE : ██████████

ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO
- RJ138165

██████████ (EM CAUSA PRÓPRIA) E
OUTROS - GO003132

RECORRIDO : MUNICÍPIO 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.

Superior Tribunal de Justiça

IV- Recurso especial provido.

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

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENTE : ██████████

RECORRENTE : ██████████

ADVOGADOS : RONETNA KLARYSSA PRYSCILLA VIEIRA RIBEIRO
- RJ138165

██████████ (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.

(...)

Superior Tribunal de Justiça

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

Superior Tribunal de Justiça

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.

(...)

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

Superior Tribunal de Justiça

indenizatório, razão por que melhor seria sua caracterização como ação pessoal" (*Manual de Direito Administrativo*, 31ª ed., São Paulo, Atlas, 2017, p. 934).

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.

Superior Tribunal de Justiça

É o voto.

