



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.129.103 - SC (2009/0051108-7)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **PEDRO ADEMAR RIBEIRO DA LUZ E CÔNJUGE**
ADVOGADO : **ANILSE DE FÁTIMA SLONGO SEIBEL E OUTRO(S)**

EMENTA

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.

1. A ausência de prequestionamento da matéria abordada no recurso especial atrai o óbice das Súmulas 282 e 356 do STF.
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, Dêlcio 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ação, com a inversão dos ônus sucumbenciais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso especial para reconhecer a prescrição da ação, com a inversão dos ônus sucumbenciais, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Luiz Fux.
Brasília (DF), 08 de fevereiro de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.129.103 - SC (2009/0051108-7)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **PEDRO ADEMAR RIBEIRO DA LUZ E CÔNJUGE**
ADVOGADO : **ANILSE DE FÁTIMA SLOGO SEIBEL E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado (fl. 96e):

INDENIZAÇÃO. MATA ATLÂNTICA. PEQUENA PROPRIEDADE RURAL. CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA PARA EVITAR-SE PROVIMENTO JUDICIAL CONDICIONAL.

- Nas ações de indenização por desapropriação indireta, o prazo prescricional é vintenário.

- As peculiaridades do caso dos autos levam à conclusão no sentido de que, em tese, possa ter havido aniquilamento da propriedade dos Autores, que, por serem pequenos produtores rurais, não possuem condição de dar ao imóvel que titulam outra finalidade senão a exploração da atividade agropecuária.

- Baixa dos autos à origem para regular processamento do feito.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 108/121e).

Em suas razões recursais (fls. 124/137e), a recorrente aponta violação dos arts. 47, 267, VI, 333, I, 460 e 515 do CPC e 1º do Decreto 20.910/32.

Afirma, em síntese, que: a) não é parte legítima para figurar no polo passivo da presente demanda; e b) na hipótese, operou-se a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto 20.910/32.

Requer, ao fim, caso se entenda que não houve o necessário prequestionamento da matéria deduzida no recurso especial, seja reconhecida a contrariedade ao art. 535 do CPC, tendo em vista a rejeição dos embargos de declaração opostos na origem, apesar das omissões apontadas.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 139/150e) e admitido o recurso na origem (fl. 152e), subiram os autos.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.129.103 - SC (2009/0051108-7)

EMENTA

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.

1. A ausência de prequestionamento da matéria abordada no recurso especial atrai o óbice das Súmulas 282 e 356 do STF.
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, Dêlcio 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.

VOTO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme relatado, a recorrente aponta violação dos arts. 47, 267, VI, 333, I, 460 e 515 do CPC e 1º do Decreto 20.910/32.

Afirma, em síntese, que: a) não é parte legítima para figurar no pólo passivo da presente demanda; e b) na hipótese, operou-se a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto 20.910/32.

Requer, ao fim, caso se entenda que não houve o necessário prequestionamento da matéria deduzida no recurso especial, seja reconhecida a contrariedade ao art. 535 do CPC, tendo em vista a rejeição dos embargos de declaração opostos na origem, apesar das omissões apontadas.

Ressalta-se, inicialmente, que o Tribunal de origem não examinou as normas contidas nos arts. 47, 267, VI, 333, I, 460 e 515 do CPC.

Dessa forma, à falta do indispensável prequestionamento da matéria, não se poderia conhecer do recurso especial nesses pontos.

Aplica-se, desse modo, o princípio estabelecido nas Súmulas 282 e 356/STF, assim redigidas:

Súmula 282/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada."

Súmula 356/STF: "O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento."

No mais, melhor sorte socorre à recorrente.

No julgamento do Recurso Especial 442.774/SP, de relatoria do Exmo. Sr. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI (Primeira Turma, DJ de 20/6/05), foram elencadas as circunstâncias necessárias à caracterização da chamada desapropriação indireta, com a consequente obrigação de indenizar imposta ao Estado.

Confira-se a ementa do referido julgado:

ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR (DECRETO ESTADUAL 10.251/77). DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRESSUPOSTOS: APOSSAMENTO, AFETAÇÃO À UTILIZAÇÃO PÚBLICA, IRREVERSIBILIDADE. NÃO-CARACTERIZAÇÃO.

(...)

3. A chamada 'desapropriação indireta' é construção pretoriana criada para dirimir conflitos concretos entre o direito de propriedade e o princípio da função social das propriedades, nas hipóteses em que a Administração ocupa propriedade privada, sem observância de prévio processo de desapropriação, para implantar obra ou serviço público.

4. Para que se tenha por caracterizada situação que imponha ao particular a substituição da prestação específica (restituir a coisa vindicada) por prestação alternativa (indenizá-la em dinheiro), com a consequente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

transferência compulsória do domínio ao Estado, é preciso que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes circunstâncias: (a) o apossamento do bem pelo Estado, sem prévia observância do devido processo de desapropriação; (b) a afetação do bem, isto é, sua destinação à utilização pública; e (c) a impossibilidade material da outorga da tutela específica ao proprietário, isto é, a irreversibilidade da situação fática resultante do indevido apossamento e da afetação.

(...)

8. Recurso especial provido.

Exige-se, portanto, para que fique caracterizada a desapropriação indireta, 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.

Confira-se a redação dos arts. 1º e 2º do Decreto 750/93:

Art. 1º Ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

Parágrafo único. Excepcionalmente, a supressão da vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica poderá ser autorizada, mediante decisão motivada do órgão estadual competente, com anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, informando-se ao Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA, quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante aprovação de estudo e relatório de impacto ambiental.

Art. 2º A exploração seletiva de determinadas espécies nativas nas áreas cobertas por vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica poderá ser efetuada desde que observados os seguintes requisitos:

I - não promova a supressão de espécies distintas das autorizadas através de práticas de roçadas, bosqueamento e similares;

II - elaboração de projetos, fundamentados, entre outros aspectos, em estudos prévios técnico-científicos de estoques e de garantia de capacidade de manutenção da espécie;

III - estabelecimento de área e de retiradas máximas anuais;

IV - prévia autorização do órgão estadual competente, de acordo com as diretrizes e critérios técnicos por ele estabelecidos.

Parágrafo único. Os requisitos deste artigo não se aplicam à exploração eventual de espécies da flora, utilizadas para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais, mas ficará sujeita à autorização pelo órgão estadual competente.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do bem-estar social" (*in Direito Administrativo Brasileiro*, 32ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho - São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 630).

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

Em sede doutrinária, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (*in Manual de Direito Administrativo*, 14ª edição, revista e ampliada, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, págs. 627/630 e 638/639) traz a seguinte lição:

O tombamento, por significar uma restrição administrativa que apenas obriga o proprietário a manter o bem tombado dentro de suas características para a proteção do patrimônio cultural, não gera qualquer dever indenizatório para o Poder Público, e isso porque nenhum prejuízo patrimonial é causado ao dono do bem. Somente se o proprietário comprovar que o ato de tombamento lhe causou prejuízo, o que não é a regra, é que fará jus à indenização. (...) Ressalva-se apenas a hipótese em que, sob a denominação de tombamento, o Estado realmente interdita o uso do bem pelo proprietário. Nesse caso é até impróprio falar-se em tombamento; o certo será considerar-se hipótese de servidão administrativa ou de desapropriação, conforme o caso, passando o proprietário então a ter direito à indenização pelos prejuízos causados pelo uso, ou pela própria perda da propriedade, no todo ou em parte.

Em relação às limitações administrativas:

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. (...) Sendo imposições de ordem geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. As normas genéricas, obviamente, não visam a uma determinada restrição nesta ou naquela propriedade, abrangem quantidade indeterminada de propriedades. Desse modo, podem contrariar interesses dos proprietários, mas nunca direitos subjetivos. Por outro lado, não há prejuízos individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta. É mister salientar, por fim, que inexiste causa jurídica para qualquer tipo de indenização a ser paga pelo Poder Público. Não incide, por conseguinte, a responsabilidade civil do Estado geradora do dever indenizatório, a não ser que, a pretexto de impor limitações gerais, o Estado cause prejuízo a determinados proprietários em virtude de conduta administrativa. Aí sim, haverá vício na conduta e ao Estado será imputada a devida responsabilidade, na forma do que dispõe o art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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".

Destaca-se, na oportunidade, a discussão travada no julgamento da MC na ADI 2.260-1/DF, quando o Supremo Tribunal Federal examinou a constitucionalidade da inovação trazida pela MP 1.774-22/99, que assim dispunha:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com acréscimo de um parágrafo único ao seu art. 10 e de um art. 15-A, com a seguinte redação:

Art. 10.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

Na ocasião, a Corte Suprema deferiu, em parte, a medida cautelar para suspender a eficácia da expressão "ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como", por entender que a denominada ação de desapropriação indireta tem caráter real, e não pessoal, deixando consignado, por outro lado, no voto do eminente Ministro MOREIRA ALVES (Relator), a seguinte assertiva:

Já com referência à parte final do dispositivo impugnado no que tange à 'ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público', não tenho como configurada a plausibilidade jurídica de sua arguição de inconstitucionalidade. Com efeito, quanto a essas restrições, como as de defesa ambiental, as administrativas e as servidões públicas, que ensejem indenização, não se caracterizam elas como casos de desapropriação, não se podendo, portanto, com relação a elas, pretender que o dispositivo atacado viole o disposto nos incisos XXII e XXIV do artigo 5º da Constituição. Nesses casos, não há perda da propriedade, e por isso não se indeniza o proprietário por essa perda, como ocorre na desapropriação, mas só haverá indenização se a restrição (inclusive decorrente da servidão pública) causar prejuízo ao que a sofre, não havendo, pois, o dever de indenizar se não ocorrer prejuízo. Isso implica dizer que, nesses casos, havendo prejuízo, a ação de indenização é pessoal, sujeita, portanto, a prazo de prescrição (prescrição extintiva).

Assim, publicado o Decreto 750/93 no DOU de 11/2/93, não resta dúvida de que a presente ação, ajuizada somente 22/11/07, 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.

Ante o exposto, **dou parcial provimento** do recurso especial para reconhecer a prescrição da ação. A verba honorária, em favor da União, deve ser fixada, com fundamento no art. 20, § 4º, do CPC, em R\$ 1.000,00, ficando suspensa sua exigibilidade nos termos do art. 12 da Lei 1.060/50.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2009/0051108-7

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.129.103 / SC

Número Origem: 200772100015877

PAUTA: 08/02/2011

JULGADO: 08/02/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **CÉLIA REGINA SOUZA DELGADO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : PEDRO ADEMAR RIBEIRO DA LUZ E CÔNJUGE

ADVOGADO : ANILSE DE FÁTIMA SLONGO SEIBEL E OUTRO(S)

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:

A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso especial para reconhecer a prescrição da ação, com a inversão dos ônus sucumbenciais, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília, 08 de fevereiro de 2011

BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA
Secretária