

*LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA — DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA —
INDENIZAÇÃO*

— O Poder Público pode criar Parques (art. 5º, Lei 4.771/65), ficando resguardado o direito de propriedade, com a conseqüente obrigação da reparação patrimonial, quando ilegalmente afetados os direitos inerentes à propriedade.

— As “limitações administrativas” configurando a ocupação ou aposamento permanente, vedado o uso, gozo e livre disposição da propriedade, desnatura-se conceitualmente, materializa verdadeira desapropriação. Impõe-se, então, a obrigação indenizatória justa e em dinheiro, espancando mascarado “confisco”.

— Retirado do proprietário o valor econômico da propriedade, vivo o domínio, afetando o direito de propriedade, a ação inclui-se entre as ações reais, ficando manifesto o interesse de agir e a legitimação ad causam et ad processum.

— Multiplicidade de precedentes.

— Recurso improvido.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Recurso Especial n. 81.497

Recorrente: Fazenda do Estado de São Paulo

Recorridos: Amaro Lanari do Val e cônjuge

Relator: Sr. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas:

Decide a egrégia Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, *negar provimento ao recurso*, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Participaram do julgamento os Senhores Ministros José Delgado, Demócrito Reinaldo e Humberto Gomes de Barros. Ausente, Justificadamente, o Senhor Ministro José de Jesus Filho. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Humberto Gomes de Barros.

Custas, como de lei.

Brasília-DF, 21 de outubro de 1996 (data do julgamento).

Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Presidente. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): cuida-se de Recurso Especial, fulcrado nas alíneas “a” e “c”, do permissivo constitucional, interposto contra o v. aresto do colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim sumariado:

“Competência — Desapropriação Indireta — Criação do Parque Estadual da Serra do Mar — Hipótese de apossamento administrativo e não de limitação administrativa ao direito de propriedade — Ação de natureza real e não pessoal — Competência do foro da situação da coisa (art. 95, CPC) Recurso não provido.

Processo — Desapropriação indireta —

Parque Estadual da Serra do Mar — Falta de interesse de agir — O apossamento administrativo cerceou o direito da parte de exercer atividade econômica sobre a área desapropriada — Interesse configurado — Recurso não provido.

Processo — Desapropriação indireta — Parque Estadual da Serra do Mar — Ilegitimidade passiva ‘ad causam’ — Inocorrência — O Código Florestal criou determinadas restrições ao uso de propriedade, já o ato administrativo do Estado que criou o parque teve o efeito de apossamento, pois impossibilitou os proprietários de tirarem qualquer proveito econômico do bem. Portanto, cabe ao Estado o dever de indenizar — Recurso não provido” (fl. 81).

A via Especial funda-se em alegada violação ao artigo 95 do Código de Processo Civil, bem como à Lei de nº 4.711/65, além de dissenso jurisprudencial.

Aduz:

omissis

“Inexiste ‘in casu’ qualquer DIREITO ADQUIRIDO a favor dos AUTORES, em face do DECRETO 10.251/77, vez que *as restrições nele inseridas já existiam na Legislação Federal Florestal (LEI 4.771/65, DECRETO FEDERAL 50.813/61 e DECRETO FEDERAL n. 23.793/34, CÓDIGO DE ÁGUAS e outros)*.

Em suma, não estando comprovados nos autos os elementos essenciais para caracterizar esta ação como EXPROPRIATÓRIA INDIRETA, quais sejam, APOSSAMENTO e PREJUÍZO, não há como a mesma ser assim admitida.

Ademais, conforme comprovado pela FAZENDA, em face da LEGISLAÇÃO FEDERAL e MUNICIPAL citada e explicitada, so-

bre a área em questão pendiam restrições de uso e exploração, pelo simples fato da mesma ser coberta por florestas e matas naturais, além da topografia e localização, restrições essas que são preexistentes ao DECRETO 10.251/77.

Dessa forma, flagrante a CARÊNCIA DE AÇÃO por ausência de INTERESSE DE AGIR.

Quando muito esta ação teria que ser admitida como AÇÃO ORDINÁRIA DE INDENIZAÇÃO PELOS PREJUÍZOS ADVINDOS COM O DECRETO 10.251/77 e que, por ventura, tenham EXTRAPOLADO a citada LEGISLAÇÃO FEDERAL e MUNICIPAL. Essa ação, portanto, tem nítida NATUREZA PESSOAL e não REAL, pois o que se pretende é mero ressarcimento por prejuízos, não estando em discussão o domínio, a sua perda e transferência para o ESTADO, quando então a hipótese do V. ACÓRDÃO RECORRIDO seria possível.

Assim, sendo a presente AÇÃO de NATUREZA PESSOAL não há como se aplicar a regra do art. 95 do CPC, vez que a COMPETÊNCIA é do FORO da sede do ESTADO MEMBRO, conforme estatui o art. 94 do CPC, art. 35, inciso II do CÓDIGO CIVIL, art. 125 da EF/88 e DL COMPLEMENTAR n. 03/27.08.69, ou seja, a COMPETÊNCIA, 'in casu', por se tratar de AÇÃO INDENIZATÓRIA, É DAS VARAS PRIVATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA na CAPITAL.

Como se não bastasse, existindo sobre a área em questão restrições de uso e exploração, absolutas, instituídas pela LEGISLAÇÃO FEDERAL, quer pelo vigente CÓDIGO FLORESTAL em diversos dispositivos acima explicitados e pelo DECRETO FEDERAL 50.813/61, assim como, estando vedada a exploração por se situar na região da SERRA DO MAR, consoante estabelece a LEGISLAÇÃO MUNICIPAL — LEI MUNICIPAL 4078/76, sendo todos esses diplomas legais PREEXISTENTES ao DECRETO 10.251/77, não resta dúvida que o ESTADO DE S. PAULO é parte ILEGÍTIMA para responder a presente, devendo a ação ser proposta contra a UNIÃO e o MUNICÍPIO.

Dessa forma, demonstrado o cabimento do

presente RECURSO e as razões que autorizam a reforma do V. ACÓRDÃO RECORRIDO, face a legislação processual e ordinária contrariada, além de divergir da JURISPRUDÊNCIA, fica, portanto, justificada a interposição deste RECURSO" (fls. 123 a 124) — grifos originais.

Simultaneamente foi manifestado Recurso Extraordinário inadmitido na origem. Transcorreu in albis o prazo para interposição de agravo de instrumento, conforme certidão de fls. 161.

As contra-razões foram apresentadas às fls. 132 a 151. Aduz que os precedentes colacionados como paradigmas "tiveram desfecho diverso do apontado pela recorrente". Trás a colação precedentes desta Corte.

O ínclito 4º Vice-Presidente do colendo Tribunal a quo admitiu o recurso.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): sob os albores das premonitórias informações sumariadas no relatório soa que, afetado o direito de propriedade pela criação do Parque Estadual da Serra do Mar (Decreto Estadual nº 10.251/77), os proprietários moveram ação ordinária de indenização, assoalhando o verumado v. Acórdão:

"... sendo ação de direito real, a competência é, pois, do foro de situação da coisa, de acordo com o que preceitua o artigo 95 o Código de Processo Civil.

Afasta-se, assim, a preliminar de incompetência.

Quanto à falta de interesse de agir porque o Poder Público não se imitiu na posse do imóvel e não houve ofensa ao direito de propriedade dos autores, igualmente não prospera.

Tendo em vista o disposto no artigo 5º do Código Florestal, foi editado, no Estado de São Paulo, o Decreto nº 10.251/77, com o propósito de preservar os recursos nativos da região, garantindo integral proteção à fauna, à flora e às belezas naturais.

Criado Parque Estadual da Serra do Mar

ficou proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nessa área. Ora, com essa proibição está caracterizada a restrição ao direito de propriedade, mesmo que não promovida a desapropriação da área protegida. Assim, mesmo continuando os imóveis no domínio particular, com a proibição da exploração de seus recursos naturais, estarão impedidos os autores de exercer plenamente o direito de propriedade.

'Incabível o argumento de que o impedimento de exploração econômica é preexistente, por força do Código Florestal. Pois este Código, embora tenha estabelecido limites, com vistas às florestas de preservação permanente, assim consideradas as situadas ao longo de rios, cursos d'água, lagoas, lagos, nascentes, topo de morros, encostas com declividade superior a 45 graus, restinas bordas de tabuleiros ou chapadas etc., não impediu a exploração da terra e de seus recursos, nem mesmo os consistentes em vegetação natural. Tanto isto é certo que, no artigo 5^o esclareceu a possibilidade de criação de parques pela União, pelos Estados e pelos Municípios, acrescentando, quanto aos parques, aí sim, a proibição de qualquer forma de exploração dos recursos naturais.

Está claro, portanto, que a criação do parque altera a situação jurídica de uma propriedade particular, por implicar na total impossibilidade de sua exploração econômica.

Mesmo que não tenha havido, por parte do Estado, a prática de atos materiais de posse, certo é que a criação do parque teve o efeito de apossamento, visto que impossibilitou os proprietários de tirarem qualquer proveito econômico do bem. A legislação federal criou determinadas restrições ao uso da propriedade. O ato administrativo do Estado significou, diferentemente, um apossamento. Cabe ao Estado, não à União, responder pela ação de indenização.' (JTJ 146/217)." (fls. 83 e 84).

Daí o inconformismo, alvoroçando a inexistência do apossamento administrativo e de restrições administrativas, com referências gerais à legislação federal de regência sobre a proteção florestal, ao redor do art. 95, CPC, além da divergência jurisprudencial, argüindo a "falta do interesse de agir" ca-

rência de ação, carência de ação e "natureza pessoal da ação".

Nesse contexto, de súbito, porque refogem da via Especial, colocando-se à deriva as razões de natureza constitucional e, bem assim, por aberto confronto com a Súmula 7/STJ, as questões factuais ou na viseira do conjunto probatório (Súmula 7/STJ), os aspectos subjacentes merecem ser conhecidos e examinados (art. 105, III, a, c, C.F.).

Pela seteira do exame permitido, insculpidos os antecedentes e causa do litígio, está evidenciado que a parte autora da ação, criando o Parque Estadual da Serra do Mar (Decreto Estadual nº 10.251/77), com as limitações prontamente estabelecidas, restringindo faculdades inerentes ao domínio (propriedade), basicamente, almejou a obtenção de conseqüente reparação patrimonial. Davante, pois, a causa de pedir sustentasse na premissa de que os obstáculos à destinação originária, por si, geraram a cessação de uso e função de propriedade conforme a vontade do proprietário, coarctado por objetiva interdição de uso e gozo da propriedade (art. 524, Código Civil). Deveras, como ensinou o saudoso Hely Lopes Meirelles:

"... Pois ninguém adquire terreno urbano em que seja vedada a construção, como também nenhum particular adquire terras ou matas que não possam ser utilizados economicamente, segundo sua destinação normal. Se o Poder Público retira do bem particular o seu valor econômico, há de indenizar o prejuízo causado ao proprietário..." (in *Direito Administrativo Brasileiro* — 15^a ed. — destaquei períodos —).

Sob essa réstia assinaei no REsp. 8.690-0-PR:

"... As limitações administrativas', quando superadas pela ocupação permanente, vedando o uso, gozo e livre disposição da propriedade, desnaturam-se conceitualmente, materializando verdadeira desapropriação. Impõe-se, então, a obrigação indenizatória justa e em dinheiro, espancando mascarado 'confisco'". (in DJU de 3.11.92).

Ora, no caso, a propriedade da parte autora, ora recorrida, está incontrovertida e

incontrastável mostra-se a sua afetação por ato concreto do Poder Público.

Por essa espia, *incontrastável* que o proprietário *sofre as conseqüências* (prejuízos), vivo o domínio, soergue-se o seu “*interesse de agir*”, legitimando o *ad causam et ad processum* (art. 3º, CPC).

Em sendo assim, e assim é, ligada ao direito de propriedade, a ação inclui-se entre as *ações reais*, resguardando os bens albergados pelo Poder Público para fins de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social. Como não podem ser reavidos *in natura* e obstada a sua destinação econômica, como dito, *segundo a vontade* do proprietário, realmente *interessado* (jurídica e economicamente), sem a possibilidade de simples reivindicação, o proprietário legitima-se para pleitear a indenização assegurada constitucionalmente. A natureza de originária reivindicatória, inclusive, consubstância tratar-se de *ação real*, consistente na subtração do direito de usar, gozar e dispor da *res* como aprovasse ao proprietário.

Isso estabelecido, concludente que a ação, como foi, deve ser processada e julgada no competente foro da situação do imóvel, prevalecendo a regra geral do art. 95, CPC, mesmo quando o réu o Estado, que normalmente responde perante vara especializada da Capital (RE. 90.676 - Rel. Min. Xavier de Albuquerque. — *in CPC Anotado* — Sálvio de Figueiredo — 6ª ed. — Ed. Saraiva - P. 73 -).

No âmbito dessa compreensão, em precedentes assemelhados, pacificada a jurisprudência, essa circunstância, por si, clama pela aplicação da Súmula 83/STJ, estadeando o “*interesse de agir*”, a “*legitimidade*” do proprietário e a “*indenizabilidade*”, derriscando a pretensão recursal. À mão de ilustrar, entre outros, contempla-se:

— “*Desapropriação Indireta. Interesse de Agir. Prescrição. Mata de Preservação Permanente. Indenizabilidade. Juros Moratórios e Compensatórios.*

I — *A área florestada, incluída no perímetro do “Parque Estadual da Serra do Mar”, impedindo a sua exploração econômica, é indenizável. Precedentes.*

II — *Os proprietários do imóvel, em tal caso, tem interesse de agir em juízo, através de ação de desapropriação indireta.*

III — *O fato de os proprietários terem adquirido a área, após a criação do parque, não exclui o referido interesse processual, nem o seu direito à indenização, porquanto, segundo reiterados precedentes, os adquirentes, nessa hipótese, subrogam-se em todos os direitos e ações correspondentes.*

IV — *O prazo prescricional da ação de desapropriação indireta é o vintenário e, no caso, não transcorreu.*

V — *Os juros moratórios, na desapropriação, fluem a partir do transitio em julgado da sentença e são cumuláveis com os compensatórios (Súmulas nºs 12 e 70 do STJ), sendo devidos estes, na espécie, a partir de quando ficou caracterizada a restrição ao uso do imóvel.*

VI — *Recurso especial não conhecido.” (REsp. 7.515-0-SP-Rel. Min Antônio de Pádua Ribeiro — in DJU de 2.8.93-.)*

— “*Desapropriação Indireta — Criação de Reserva Florestal — Restrição de Uso de Propriedade Particular — Indenização — Juros Compensatórios.*

1. *A criação da reserva florestal “Parque Estadual da Serra do Mar” não importou em apossamento administrativo, no entanto, esvaziou o conteúdo econômico da propriedade, ao destacar do domínio as prerrogativas de usar e fruir do bem.*

2. *Os juros compensatórios integram a indenização e são devidos a contar da interdição ao uso do imóvel.” (REsp. 34.006-1-SP — Rel. Min. Humberto Gomes de Barros — in DJU de 22.11.93).*

— “*Desapropriação Indireta. Imóvel atingido pelas restrições impostas pelo Decreto Estadual nº 10.261/77, que criou o Parque Estadual da Serra do Mar. Indenizabilidade. Precedentes. Interesse de agir do autor configurado.*

Recurso especial conhecido e provido.” (REsp. 45.330-5-SP — Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro — in DJU de 6.3.95).

— “*Administrativo. Desapropriação Indireta. Área Localizada no Parque Estadual da Serra do Mar — SP — Tombamento. Reserva Florestal. Restrição ao Uso da Propriedade. Indenização. Cabimento.*

Na esteira de iterativa jurisprudência firmada por este egrégio Tribunal, é indenizável, por desapropriação indireta, a área de terra tombada, para criação do Parque Serra do Mar-SP, se o apossamento administrativo esvaziou o conteúdo econômico da propriedade, ao privar os seus proprietários de usar e fruir do bem, proibidos que estão de explorar os recursos naturais existentes.

Recurso a que se dá provimento, sem discrepância.” (REsp. 47.865-0SP — Rel. Min. Demócrito Reinaldo — *in* DJU de 5.9.94 -).

No mesmo sentido: REsp. 10.108-0-SP, 22.065-1-SP, EDEREsp. 39.842-8-SP, 42.842-SP e 77.541-SP.

Com submissão aos limites objetivos do recurso, e inservíveis os aspectos factuais (Súmula 7/STJ), desfigurada a suscitada ofensa ao art. 95, CPC e confluyente o objurgado v. Acórdão à pacificada composição pretoriana desta Corte, também inócurre a divergência jurisprudencial, *voto improvido o recurso*.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO

PRIMEIRA TURMA

Relator: Exmo. Sr. Min. MILTON LUIZ PEREIRA

Presidente da Sessão: Exmo. Sr. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS

Subprocurador Geral da República: Exmo. Sr. Dr. ALCIDES ALBERTO MUNHOZ DA CUNHA

Secretario (a): MARIA AUXILIADORA RAMALHO DA ROCHA SOATO

ATUAÇÃO

Recte: Fazenda do Estado de São Paulo
Advogado: Fátima Fernandes Catellani e outros

Recdo: Amaro Lanari do Val e cônjuge
Advogado: João Maximiano Ferreira

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso.

Participaram do julgamento os Exmos. Srs. Ministros José Delgado, Demócrito Reinaldo e Humberto Gomes de Barros.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro José de Jesus Filho.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 21 de outubro de 1996