
“DESAPROPRIAÇÃO” DA POSSE NO DIREITO BRASILEIRO¹

Jefferson Carús Guedes

Advogado da União. Diretor da Escola da AGU.

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil (PUC-SP)

1 Introdução; 2 Desapropriação; 3 Bens passíveis de desapropriação; 4 Domínio ou propriedade e posse; 5 Posse; 5.1 Posse como relação de fato ou relação de direito; 5.2 Posse como elemento destacável da propriedade; 6 Desapropriação da posse; 6.1 Doutrina 6.2 Jurisprudência; 6.3 Desapropriação indireta da posse; 6.4 Desapropriação da posse e servidão administrativa; 6.5 Características da posse expropriável; 6.5.1 Interversão do título da posse; 6.6 Outros direitos do possuidor de longa data; 6.6.1

¹ Artigo publicado originalmente na obra coletiva *O Direito Agrário em debate*, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 1998, sob a coordenação de Domingos Sávio Dresch da Silveira e Flávio Sant’Anna Xavier. Nesta versão com pequenas correções e acréscimos.

Interditos possessórios; 6.6.2 Usucapião; 6.6.3 Ação Publiciana; 7 Posse agrária; 7.1 Desapropriação da posse imobiliária agrária; 7.2 Desapropriação e titulação do possuidor atual; 7.3 Cabimento e valor da indenização; 8 Limitações instrutórias e decisórias do procedimento para desapropriação; 8.1 Amplitude de defesa na desapropriação para reforma agrária; 9 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

Há mais de um século se debate sobre a herança deixada na estrutura fundiária brasileira pela colonização portuguesa. Enquanto isso, foram perdidas sucessivas evoluções produzidas no debate fundiário-agrário-rural de outros países, bem como sobre a preservação, a importância e a finalidade da vida no campo.

As tímidas tentativas de modificação do estrato fundiário (nominada “reforma agrária”) não têm alcançado o objetivo desejado, tangenciando a irrefreável concentração da propriedade, movimento de fluxo inverso à distribuição de *fundus*; a política agrária (nominada “política agrícola”) complementar da reforma fundiária, titubeia entre modelos exportadores, sem considerar peculiaridades regionais e sociais; por outro lado, países de agricultura tecnificada planejam políticas estatais de incentivo ao meio rural em oposição à política simplesmente agrária.

A diferença entre política agrária e política rural está na marca setorial-produtiva da primeira, ao passo que a segunda se ampara no componente territorial-social-ambiental.² Com isto não se interprete a proteção ao latifúndio, aos baixos índices produtivos, à concentração da propriedade, indicadores que, por si, não garantem preservação ambiental, função social e estabilidade territorial.

Neste passo, o debate que deveria andar às voltas com os paradigmas contemporâneos (agrário e rural, notadamente) se concentra na oportunidade ou não da modificação do sistema fundiário, na desconcentração imobiliária, desconectado dos avanços técnicos

2 SUMPSI VIÑAS, Jose Maria. “La política agraria y el futuro del mundo rural”, *Revista de Estudios Agro Sociales*, n. 169, Madrid, p. 162.

conquistados por outras nações. Tardiamente, os agraristas se digladiam na superada “questão” da reforma agrária (*rectius* fundiária) e da legitimidade do Estado intervir através da expropriação do domínio e de outros direitos reais.

Em síntese apertada, é preciso chegar ao ponto de onde alguns já estão retornando. Não bastasse o retardo, apraz ao direito, por equívoco e infelicidade, uma tendência isolacionista, marcada pela rejeição às demais disciplinas sociais como a economia e a política, conduzindo o fenômeno jurídico a um mundo onde não existe a dor, a fome, o medo, a incerteza e outros valores humanos, afastando o fato da norma.

Sem pessimismo, entretanto, incumbe debater a desapropriação e sua possibilidade de atingir a posse, enquanto elemento destacável da propriedade, os efeitos sobre os sujeitos da relação material e processual (desapropriante, desapropriado e terceiros) as conseqüências objetivas que tocam à indenização, juros e titulação imobiliária de novos sujeitos.

2 DESAPROPRIAÇÃO

Deflui da raiz etimológica o sentido de desapropriação: “Se a apropriação, termo formado de próprio, cognato de propriedade, encerra a idéia de tornar próprio, incorporar, agregar, adquirir, vocábulos de inequívoco sentido ativo, dinâmico, positivo, o antônimo de apropriação (ou expropriação) agasalha, mercê do prefixo mencionado, a idéia oposta, negativa, embora também dinâmica de perda, desincorporação, desagregação, afastamento, privação do que é próprio, perda da propriedade.”³

O conceito de desapropriação tem na doutrina relativa uniformidade, como se vê das exposições que seguem: para um é “ato administrativo de desapossamento da propriedade privada, de caráter unilateral”; e “sendo ato de intervenção estatal, a desapropriação é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império, ou seja, da Soberania interna do Estado no exercício de seu domínio eminente sobre todos os bens existentes no território nacional.”⁴

3 CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Lei de Desapropriação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 12.

4 MAGALHÃES, Roberto Barcellos. *Teoria e Prática da Desapropriação*. Rio de Janeiro: Konfino, 1968. p. 13 e MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. Malheiros, 1997. p. 513.

Adquire, desta forma, característica coativa, natureza de ato do poder público em desfavor do particular, intervenção em bens e direitos privados, embora acorrentado à lei, preso às possibilidades criadas pelo legislador.

A posição nos ramos do direito enseja polêmica, pertencendo ora ao campo do direito civil, ora emergindo do direito administrativo, e até mesmo como instituto misto por agredir institutos nitidamente privados.

Sua natureza jurídica é motivo de debate, mas sobrepuja o entendimento que é ato administrativo onde a Administração Pública, utilizando providências limitadoras, restringe o direito de propriedade de um ou de muitos em benefício de uma coletividade.

Genericamente tem o sentido de retirada do que é próprio, sejam bens ou direitos sobre bens, de forma coativa pelo Estado que oferece, em contrapartida, compensação monetária ou em títulos públicos.

3 BENS PASSÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é conceituada contemporaneamente como a retirada coativa do patrimônio privado pela administração pública, oferecendo em contrapartida indenização proporcional ao empobrecimento verificado, sentido que no passado não era idêntico.

Originalmente vinculada à propriedade rural, limitava-se à transferência desses imóveis ao patrimônio do Estado. A lei brasileira de 1941, em seu art. 2º, já previa que “todos os bens poderão ser desapropriados”, tornando expresso o que pairava duvidoso. No pós guerra, através das nacionalizações nos países europeus, dilatou-se o instituto à aquisição de direitos e valores mobiliários, vencia-se com isso o claustro imobiliário do instituto, para atingir outros bens: móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos. A reserva que se fazia aos bens móveis esteve sempre relacionada ao seu pequeno valor, razão histórica do desprezo por estes bens, acrescida à pequena importância deles à consecução das políticas estatais.

Durante as últimas décadas, tem-se consagrado no Brasil as hipóteses de desapropriação que atingem outros bens e direitos além

da propriedade (plena). São exemplos disso a desapropriação de ações, privilégios, concessões, direitos, e mesmo da posse.

O reverenciado caso da desapropriação das ações do Banco Hipotecário Agrícola de Minas Gerais, ocorrida em 1944, principia a expropriação de ações, tendo usado como critério quantificador da indenização o produto da divisão do ativo líquido sobre o número de ações em circulação. Não foi pacífica a atitude da administração, reconhecida, por fim, judicialmente e servindo de paradigma. Outros casos o sucederam, tendo na década de 50 tocado às companhias de energia e estradas de ferro estrangeiras, integradas ao patrimônio estatal estadual. A maior parte das objeções à desapropriação das ações se resumiam à origem da norma legitimadora dos atos, bem como à competência legislativa dos expropriantes.⁵ A Lei das Sociedades por Ações, Lei n. 6.504/76, prevê no art. 236 a desapropriação de ações, objetivando a transferência ao Estado do controle acionário das sociedades de economia mista.

Desapropriação de patentes, invenções e privilégios, reconhecido direito incorpóreo, tem sido admitida e prevista desde o antigo Código de Propriedade Industrial (Lei 5.772/71), art. 39, restritas, contudo, à necessidade de segurança e estratégia nacionais.

As desapropriações de concessões de serviços públicos, são também apontadas como situações especiais, que fogem ao clássico caso de expropriação da propriedade imobiliária. Neste caso são retirados os direitos do particular a explorar o serviço público que lhe fora concedido, não unicamente os bens usados no serviço.

De tudo isto emana a conclusão categórica que os direitos em geral são expropriáveis, incidam eles sobre bens ou outros direitos, materiais ou imateriais, móveis ou imóveis. É ainda possível inferir alguns pressupostos norteadores da “expropriabilidade” dos bens e direitos, ou mais precisamente, caráter dos bens: a) possibilidade de apossamento e comercialidade, dos quais se retiram as *res extra commercium*; b) valor econômico, porquanto o que não tem valor econômico quantificável não pode ser indenizado; c) interesse à consecução da política do Estado.

5 FAGUNDES, M. Seabra. *Da desapropriação no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942, nn. 32-35. p. 39-41; TÁCITO, Caio. Desapropriação de ações no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Público*, n. 37, p. 7-16; CARDOSO, Cláudia Petit. Desapropriação do direito. *Temas de Direito Urbanístico*, n. 2, RT, São Paulo, 1991, p. 142-143.

4 DOMÍNIO OU PROPRIEDADE E POSSE

Embora a doutrina tenha se conflagrado na separação dos conceitos de domínio e propriedade, para este exame é suficiente aderir ao grupo que entende serem sinônimas as expressões. Portanto, domínio ou propriedade são a reunião dos elementos constitutivos destes direitos, expostos por meio do uso, do gozo, da disposição e da possibilidade de reivindicação, conforme conceito do art. 524 e 525 do Código Civil.

Vale registrar, por outro lado, que a exegese do Código Civil patrocinou acirrada disputa, animada pelos comentadores que viam sentido diferentes nas expressões. Mesmo hoje, passadas oito décadas de vigência da norma civil, ainda se levantam manifestações com ímpeto de revisar a opinião estabelecida.⁶

No âmbito desta pequena revisão sobre posse e a possibilidade de sua expropriação e indenização, cabe apenas relativizar o debate, incapaz de produzir diferenças marcantes, mesmo porque admissível a expropriação de outros bens e direitos que não apenas os reais, como anotado no item 3.

Quanto à posse, insere ou destacável do direito de propriedade, sendo ou não um direito, integra aqueles possíveis de expropriação, por atender, assim como atendem o domínio e/ou a propriedade, os pressupostos antes anunciados: a) comercialidade; b) valor econômico, c) interesse à consecução da política estatal.

5 POSSE

A definição da posse enseja um longo e heróico debate, capaz de consumir tempo maior que dois milênios, milhares de obras jurídicas, centenas de autores, dezenas de teorias, sem, por óbvio, alcançar consenso. Sua dificuldade é propalada e alimenta a especulação, além de fomentar a controvérsia, mantida muitas vezes no plano ideológico, o que não desacredita os contendores. Um dos reverenciados conceitos

6 Clóvis Beviláqua, autor do projeto do Código Civil, ao comentar as manifestações originadas da introdução da palavra "domínio", feita pelo Senado, no art. 485, era enfático em negar a conotação com direitos pessoais ou ambigüidade entre as expressões domínio e propriedade (Código Civil dos EUB, observações ao art. 485). Merece destaque trabalho recente, expresso em tese de mestrado na PUC-RS, por Ricardo Aronne, que introduz novas e palpitantes proposições, demonstrando não haver paz na interpretação dos conceitos.

afirma que “a posse é uma relação de fato da pessoa sobre a coisa, por meio da qual se revela a intenção de exercitar um direito, cuja relação é tutelada pela lei, prescindindo mesmo da existência do direito”.⁷

Pode ser definida como conjunto de atos visíveis e externos, correspondentes à apropriação física, acompanhados de intenções psicológicas, capazes de produzir efeitos jurídicos previstos e protegidos pelo ordenamento, variáveis conforme a intensidade e a natureza dos elementos apontados.

5.1 POSSE COMO RELAÇÃO DE FATO OU RELAÇÃO DE DIREITO

A natureza jurídica da posse, sua classificação como relação de fato ou de direito pode projetar sobre o tema em exame (desapropriação) algumas conseqüências. Três são as posições a respeito: a primeira que considera como relação de fato; a segunda que considera como relação de direito e a terceira admitindo a simultaneidade das relações de fato e de direito.⁸

A conseqüência de considerar a posse como relação de fato e não como relação de direito, ou mesmo de direito real, pode ser a exclusão do instituto daqueles em que, processualmente,⁹ é exigida a presença de ambos os cônjuges para o seu exercício, como os direitos reais. Por si, tal mudança pouco influiria na reflexão aqui produzida, salvo quanto à exigência processual de fazer integrar a lide, no pólo passivo, o cônjuge do desapossado.¹⁰

Se é simples relação de fato, forçoso admitir-se a “desapropriação” de “relações de fato” no Direito Brasileiro, ou com mais acerto, talvez,

7 Conceito atribuído a N. Coviello, citado por LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*, vol. 6, 6. ed. Rio de Janeiro Freitas Bastos, 1996. p. 99.

8 Relação de fato: este ponto de vista é defendido por Windscheid e no Brasil por Pontes de Miranda, ; Relação de direito: neste sentido Ferrara, Laurent, e Ihering, no Brasil Lafayette, Limongi França, Orlando Gomes, também assim entendia, considerando-a um direito real Washington de Barros Monteiro; já para Silvio Rodrigues é direito pessoal seguido por decisão do STF, RT n. 354, p. 537; Relação de fato e de direito: Savigny propôs a múltipla relação, vendo-a como um fato ao qual são atribuídos efeitos jurídicos.

9 Nas demandas resultantes de relação obrigacional, como locação e comodato, não há exigência, mesmo após a Lei 8.952/94, que deu nova redação ao art. 10 do CPC.

10 Ovídio Baptista da Silva aponta outra alternativa, admitindo não seguir a ação a natureza do direito que veicula, raciocínio que coaduna com as modernas teorias da ação, em Ovídio A. Baptista da Silva, *Procedimentos especiais*, 2ª ed., AIDE, Rio de Janeiro, 1993, n. 95, pp. 197-198.

“desapropriação” dos direitos suscitados do fato posse. Mesmo que assim não seja, óbice inexistente frente à força da “desapropriação”.

Seja direito real ou pessoal, relação de fato ou de direito, em se tratando de “desapropriação”, com a supremacia do interesse público, até as mais notáveis características dos direitos reais sucumbem, como pode ser visto, a título de exemplo, pela eficácia pessoal-condenatória do instituto da retrocessão. Na retrocessão, quando o ente público não dá ao bem expropriado o destino previsto, resolve-se a ação em perdas e danos, segundo entendimento majoritário da jurisprudência, negligenciando o direito de seqüela ou a busca da própria coisa, mote dos direitos reais.

Deste modo, sob o poder de império do ente público, fenece o valor das classificações, enviando para o plano processual alguns reflexos eventuais, como a necessidade ou não da outorga uxória.

5.2 POSSE COMO ELEMENTO DESTACÁVEL DA PROPRIEDADE

A conceituação de posse como elemento destacado da propriedade é tão remoto quanto a matriz romana. A evolução, contudo, deu-se pelo reexame das fontes, com a construção das teorias possessórias mais importantes, surgidas a partir dos primeiros anos do século XIX.

Na doutrina brasileira, reconhece-se que posse e propriedade são dois conceitos paralelos, e mais, podendo ou não coincidir com o domínio, embora seja este o seu aspecto bizarro.¹¹

Analistas contemporâneos referendam a proposição que a posse não é a propriedade, podendo se apresentar em duas situações fundamentais: integrada no direito de propriedade e como um dos modos de manifestação deste; ou como posse tão-somente, sem mais, posse em si, abstração feita de si e consequência ou não da propriedade ou de outro direito real.¹²

Comprovação concreta disso é a possibilidade de alienação da posse, confirmando tanto a sua possibilidade de isolamento e o seu valor econômico, como observado a seguir: a posse pode ser objeto de venda, ou de outros contratos.¹³ Aliás, trata-se de contrato corriqueiro

11 LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*. v. 6, 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996. p. 98.

12 HERNANDEZ GIL, Antonio. *La función social de la posesión*. Madrid: Alianza, 1969. p.8.

13 LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*. v. 6, 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996. p. 103.

no interior brasileiro, transação algumas vezes feita sem os rigores formais, e, em outras, por escritura particular ou mesmo pública, que não é levada à anotação no Registro de Imóveis, por falta de previsão de lei e interpretação restritiva do art. 167 e 172 da Lei 6.015/73, assim como do art. 674 do CC.

Já os títulos de legitimação de posse, instituto reconhecido de Direito Agrário, previstos no art. 164 e seguintes do Decreto-lei 9.760/41, são passíveis de registro no Registro Geral de Imóveis, com abertura de matrícula do imóvel correspondente, art. 170 do Decreto-lei.

Deve ser anotado também que a posse, enquanto patrimônio do *de cujus*, pode ser arrolada e partilhada em inventário, sem que os sucessores possam levá-la a registro, mesmo que o imóvel esteja matriculado, pela interpretação limitada do art. 674 do CC, lista taxativa dos direitos reais. Trata-se de parte do velho instituto romano, *successio possessionis*, conjunção, acessão ou soma de posses, ao qual se acrescenta a *accessio possessionis*. Nas duas situações, avulta, além da transmissibilidade, o conteúdo patrimonial ou econômico da posse, elemento sempre apartado da propriedade.

6 “DESAPROPRIAÇÃO” DA POSSE

O conforto em afirmar que a posse pode ser desapropriada é retirado das fontes: doutrina, jurisprudência e mesmo da lei, mas também decorre da definição da posse como instituto revestido dos pressupostos que legitimam e motivam este tipo de intervenção estatal sobre o patrimônio privado: comercialidade; valor econômico e interesse à Administração.

Resta talvez indagar a motivação mediata desta intervenção que pode estar no objetivo estatal de reunir a “plena propriedade”, dando destino diverso do anterior, no interesse comum ou transferi-la a terceiro, com intuito de pacificação social.

Talvez neste momento seja importante a referência à teoria que vê na posse a preservação do estado de paz,¹⁴ distinguindo ordem jurídica

14 Teoria exposta por Kohler, in BEVILAQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*, v. III, observações ao art. 485, Editora Rio, 5ª tiragem, 1980, p. 968. O mesmo sentido de defesa da paz pode ser encontrado em Wolff (Derecho das cosas, vol. I, p.85) e em Carnelutti (Teoría general de derecho, 1955, p. 33) ambos citados por HERNANDEZ GIL, Antonio. *La función social de la posesión*. Madrid: Alianza, 1969. p.66

e estado de paz, sendo o direito o movimento, e a paz, a tranquilidade. O estado de paz é o respeito à pessoa, ao que se agrupa em torno dela ou tem com ela relação, pertencendo a este estado a posse, sendo portanto instituto social, afastado dos princípios individualistas.

6.1 DOUTRINA

Raras são as referências na doutrina à viabilidade de “desapropriação” da posse. Dentre as poucas deve ser frisada a que segue: “a *desapropriação da propriedade é a regra*, mas a *posse* legítima ou de boa-fé também é expropriável, por ter valor econômico para o possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro. Certamente, a posse vale menos que a propriedade, mas nem por isso deixa de ser indenizável, como têm reconhecido e proclamado os Tribunais.”¹⁵ Escassas senão inexistentes são as referências antagônicas a proposição do administrativista.

6.2 JURISPRUDÊNCIA

A carência de previsão legal específica para a “desapropriação” da posse, aliada à penúria da doutrina, forçou a jurisprudência a julgar, preenchendo as lacunas deixadas.

Neste sentido se reconheceu a viabilidade da expropriação da posse e o direito de indenização do desapossado: “Expropriados sem títulos de propriedade do imóvel - Indenização apenas pela posse - Admissibilidade. Quando o expropriado não pode provar a propriedade do imóvel deve ser indenizado apenas pela posse.”¹⁶

Referindo-se a imóvel particular, onde a posse longa e qualificada, que ainda não gerou propriedade, ou não foi ainda declarada por sentença de usucapião, sendo um sujeito titular da posse e outro do registro, remanesce ao eventual titular do registro (sem posse) a parcela restante da indenização, não paga ao apenas possuidor.

Em situação diferente, tratando-se de terras públicas, houve também o reconhecimento da expropriação da posse, destacadamente,

15 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, p. 515.

16 TJSP 9ª Câmara Cível. (u) Ap. n. 81.791-2. 12/11/1984. Rel.: Lair Loureiro. RT v. 593, p. 105, citado por MENDES, Vicente de Paula. *A indenização na desapropriação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 761.

com a compensação indenizatória, e sem pagamento pelo domínio, pois público e impossível de apropriação pelo particular: “Terreno de Marinha - Ocupação desde longos anos por particular - Valor indenizável. Embora o domínio do terreno de marinha seja inalienável, o direito de ocupação, por particular, é indenizável.” “Terrenos de Marinha. Somente pela via da desapropriação podem os ocupantes de terrenos de marinha ser despojados de seus direitos, inclusive benfeitorias.”¹⁷

Reconhecido, nestes casos, o direito de ocupação de terras públicas, assim como a indenizabilidade dos direitos constituídos sobre tais bens: ocupação e posse.

Em outra decisão, proferida em procedimento discriminatório de terras públicas, sob o argumento que não foi provado o domínio privado, reconheceu-se apenas o direito de indenização pelas benfeitorias efetuadas pelo possuidor, seguindo princípio previsto no Código Civil, art. 513, primeira parte, como segue: “Procedência - Ressalva dos direitos de possuidores de boa-fé - Recurso não provido. A procedência de discriminatória contra ocupantes que não puderam provar o domínio legítimo, nem posse capaz de gerar usucapião, não exclui o direito à indenização por benfeitorias de boa-fé.”¹⁸

Tal decisão, contudo, confronta outra, que não admite a possibilidade de retirada do particular da posse de bem público, através de ação discriminatória, reconhecendo como meio processual hábil somente a desapropriação: “Terrenos de Marinha. Somente pela via da desapropriação podem os ocupantes de terrenos de marinha ser despojados de seus direitos, inclusive benfeitorias”. Acórdão citado na nota anterior.

De tudo, conclui-se preliminarmente que a posse pode ser indenizada, seja:

- a) posse constituída sobre bem privado, onde o particular titular do domínio se vê aliado por outro particular, perdendo o poder físico sobre o bem, cabendo ao novo possuidor

17 TASP 1ª Câmara Cível. (u) Ap. n. 178.222, 27/6/1972. Rel.: Assis Moura. RT v. 443, p. 230; e TRF Seção Plena.(u) Ac. 9.724.27/7/1963. Rel.: Cândido Lobo RDA n. 79, p. 212., citado respectivamente por MENDES, Vicente de Paula. *A indenização na desapropriação*, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1993. p. 612 e p.558.

18 TASP 2ª Câmara. Ap. 16976. 24/11/1942. Rel.: Percival de Oliveira (v) Frederico Roberto RT v. 141, p 667.

qualificado a compensação correspondente ao que se lhe é retirado pela “desapropriação”;

- b) posse constituída sobre bem privado, onde o particular titular do domínio se vê alijado por outro particular, perdendo o poder físico e intenção de restituir-se, ante a constituição de novo domínio, declarado ou não por sentença, cabendo, nesta hipótese, compensação correspondente domínio não-declarado e não-registrado, ao contrário da indenização apenas pela posse qualificada;
- c) posse constituída sobre bem público, possível de apossamento por particular, cabendo ao possuidor qualificado a compensação correspondente ao que perde com a expropriação, ou seja, posse.

Em nenhuma das situações está incluído o direito de indenização pelas benfeitorias, também garantido pela legislação material civil e administrativa.

6.3 “DESAPROPRIAÇÃO” INDIRETA DA POSSE

“Desapropriação” indireta é a denominação que se tem atribuído ao apossamento executado pela administração sobre bem particular sem obediência às normas procedimentais. A administração, por meio de atos de ocupação, retira do particular o bem, deixando a este somente o caminho judicial.

No intento de retomar a posse perdida – através dos interditos ou da reivindicatória – pode o desapossado ter a sua demanda convertida em indenizatória, face ao interesse do Estado. Se o expropriado “indiretamente” se valeu da reivindicatória, com prova da propriedade, por ela será compensado, acrescidos os demais prejuízos. Se, ao contrário, interpôs um interdito, por não titular domínio do bem, mas posse, poderá ser compensado por ela, desde que acompanhada das qualidades exigidas.

Assim tem entendido parte da jurisprudência, reconhecendo que o desapossado em “desapropriação” indireta tem direito à indenização pela posse. Como se vê: “Não é vedado a quem tenha a posse não derivada de domínio, e pleitear, em caso de irregular desapossamento por ato ilícito da autoridade administrativa, indenização por via de ação

de desapropriação indireta.”¹⁹ As limitações do Dec.-lei 3.365/41 não tolhem a ordinariedade da ação indenizatória, com *thema decidendum* determinado pelo desapossado-autor.

6.4 “DESAPROPRIAÇÃO” DA POSSE E SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

Não podem ser confundidos o instituto da servidão administrativa e o da desapropriação, mesmo que incida a desapropriação sobre a posse, ainda que sejam análogos os efeitos, vistos pelo ângulo do desapossado. Na servidão administrativa, embora haja perda da posse, o domínio não se incorpora ao do ente público, ao contrário da desapropriação onde isto é a regra. Admitida a “desapropriação” da posse, enquanto direito limitado e isolado da propriedade, um outro titular, que preservava algum direito que não posse (pois esta quem perde é o possuidor qualificado), perderá este direito, diferentemente da servidão que apenas limita.

6.5 CARACTERÍSTICAS DA POSSE EXPROPRIÁVEL

Uma decisão da jurisprudência afirma que “caracterizada a posse de natureza espúria, logo seus efeitos indenizatórios são inócuos”,²⁰ permitindo concluir, em senso contrário, que a posse não-espúria, ou legítima, produz efeitos indenizatórios. No caso, cuidava-se de pretensão ressarcitória por perda da posse sobre reserva indígena.

A solitária citação doutrinária arrolada no item 6.3 afirma que a posse legítima e de boa-fé é expropriável, e tem valor econômico, por conseguinte deve ser indenizada, como têm confirmado sucessivas manifestações judiciais: “o ressarcimento de terreno desapropriado, sem título dominial ...em favor do *legítimo possuidor*, não deve ser feito por inteiro.”²¹

Definir posse legítima impõe a passagem pela legislação civil. O Código Civil aparta a posse em justa e injusta, sendo a última proveniente dos atos de violência, clandestinidade ou precariedade, *vi, clan et precario*,

19 Em outra decisão se vê “*Desapropriação indireta. Posse. Direito de indenização. Verifica-se que in casu, que de mera posse não se cuida, e mesmo que se cuidasse, teria a autora direito à indenização*”. TFR, DJ, 31.10.85; EJ, v. 5.791-01, p. 39. “*O interesse do particular de se ver reintegrado na posse...cede ante o interesse público... resolvido o desapossamento em perdas e danos*.” TACIV-SP 5ª Câmara Cível. (u) Ap. n. 377.357, 23/3/1983. Rel.: Carlos de Carvalho. RT v. 629, p. 144. MENDES, Vicente de Paula, *A indenização na desapropriação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.p.792.

20 TRF 4ª Região, Apel. Cível, acórdão n. 91.04.03093-1, DJ 08.02.95, p. 4.981, Rel. Ellen Gracie Northfleet.

21 STJ, Rec. Especial, acórdão n. 9.585, 03.05.93; DJ, 30.08.93, p. 17.278; RSTJ, n. 53, p. 75.

ao passo que justa é a posse isenta das máculas indicadas (art. 489). Noutro plano classifica em posse de boa-fé e de má-fé, consoante a ignorância ou ciência pelo possuidor do vício contido na mesma (art. 490).

Expropriável será a posse justa sobre bem público possível de apossamento e ocupação, nunca a posse *cun animus domini*, porquanto esta não viceja sobre bem público. Quando se tratar de bem privado, expropriável será a posse formativa de outro direito, a posse *cun animus domini*, justa na sua origem ou intervertida. Se agrária a posse, agregam-se os requisitos qualificadores: como moradia habitual e cultura efetiva, entendida em sentido amplíssimo, ou seja, exploração.

6.5.1 INTERVERSÃO DO TÍTULO DA POSSE

Parte da doutrina se cega aos fatos, quando diz, amparada em larga tradição, que ninguém pode alterar unilateralmente o título da posse, como se dissesse que nenhuma posse pode ter seu título alterado. Não é cacofônica a frase, como se verá. Uma coisa é forçar o câmbio do título da posse derivada, sem a concordância do outro - forças de mesmo plano, mas antagônicas; outra é a situação do possuidor que simultaneamente ao crescimento de seu interesse e qualidades da posse vê decrescer o interesse do transmitente - forças convergentes, capazes de inverter o título - sem necessidade, como insistem alguns, de documento.

Certo autor aponta situação na qual o possuidor, ingresso na posse por um título contratual, pode, após descumprir o pactuado, associando à passividade do transmitente, inverter ou interverter o título possessório. Enfaticamente, noutra obra, são especificados os motivos de inversão do título da posse, podendo o fato de terceiro (novo título) ou atos de contradição (judiciais, extrajudiciais e materiais) desde que formais e positivos.²²

Neste viés, o art. 492 do CC, ao admitir prova em contrário da manutenção do título da posse, em todo o seu curso, sinaliza para a viabilidade do câmbio, além da expressa possibilidade aludida pelo art. 497, reconhecendo a permissividade da mudança do caráter violento ou clandestino, quando extintos os sinais originais desses atos.

²² Respectivamente: PRUNES, Lourenço Mário. *Usucapião de imóveis*, Sugestões Literárias, São Paulo, s.d., p. 151; e NEQUETE, Lenine. *Da prescrição aquisitiva (usucapião)*. 3. ed. Porto Alegre: Ajuris, 1981. p.122-124.

A jurisprudência é majoritária quanto à impossibilidade da mudança do título, mas vislumbra a conversão até da posse precária, observadas condições específicas de cada caso, como decidiu a seguir: “Posse – início a título de comodato. Mesmo iniciada a posse do usucapiente a título de comodato, o transcurso de longo prazo sem efetiva reação por parte dos proprietários pode conduzir ao surgimento do requisito do *animus domini*, mais ainda levando em conta fatores sócio culturais prevalentes em determinadas regiões e aspectos subjetivos do pequeno agricultor que do imóvel extrai seu sustento. Usucapião reconhecido.”²³

6.6 OUTROS DIREITOS DO POSSUIDOR DE LONGA DATA

Atribui-se à posse uma série de efeitos ou reflexos que Savigny resumiu em apenas dois principais: direito aos interditos e ao usucapião. Pela legislação civil brasileira, conforme manifestação de seu propositos, são inúmeros os efeitos: uso dos interditos, usucapião, percepção dos frutos, retenção por benfeitorias, inversão do ônus da prova quando agredido, entre outros.

Escapando ao campo do direito público e da desapropriação, por certo se manterão os efeitos, que no âmbito da administração se reduzem aos expostos após as referências jurisprudenciais.

6.6.1 INTERDITOS POSSESSÓRIOS

Os interditos possessórios têm origem romana e não se incluíam entre ações, já destinados a defesa da posse, através da ordem do pretor (*interdicta*); posteriormente, nas Ordenações, tiveram novo espaço, passando desta fonte ao direito brasileiro atual, Código Civil, art. 499, que assegura ao possuidor o direito de ser mantido na posse, em caso de turbacão, e restituído no de esbulho. A legitimação decorre da posse *ad interdicta*, o requisito é ser ou ter sido possuidor, não apenas ter direito à posse.

Conforme a gradação da agressão: ameaça, turbacão ou esbulho, corresponderá o interdito proibitório, ação de manutenção de posse ou ação de reintegração de posse, podendo em alguns casos ser cominada multa, ou cumuladas perdas e danos. O CPC, que regulamenta o procedimento, permite a fungibilidade entre as espécies (art. 920); cumulação de pedidos (art. 921); torna dúplices as ações, podendo o réu

²³ TARGS, Apel. Cível 190111013, 12.12.90, 3ª Câmara Cível, Rel. Sérgio Gischkow Pereira.

demandar a proteção possessória contra o autor (art. 922); e veda as discussões sobre domínio (art. 923).

O direito processual brasileiro, ao contrário do italiano, situa-se entre os que permitem possessórias contra atos da administração pública. No entanto, no contexto desapropriatório - embate entre poder público e o particular - enfraquece-se a força interdital, como se vê: "Reintegração de posse. Afetação do imóvel ao domínio público. O proprietário esbulhado na posse de imóvel, que imediatamente é afetado ao patrimônio público para ensejar a prestação de serviços devidos pelo Estado, só tem direito à indenização pelo valor da propriedade"²⁴

Quando a posse é sobre bem público, mais ainda: "Possessória - Terreno de Marinha ocupado por particular - Área transformada em bem público de uso comum do povo - Prevalência do interesse público - Reintegração inadmissível - Desnecessidade de ação de desapropriação, por não se tratar de enfiteuse - Desapossamento que se resolve em perdas e danos. O interesse do particular de se ver reintegrado na posse de área de terreno de marinha transformada em bem público de uso comum do povo cede ante o interesse público. O particular, como mero ocupante do terreno, não detém o domínio útil, não é enfiteuta, não havendo, portanto, que se falar em necessidade de desapropriação, resolvido o desapossamento em perdas e danos".²⁵ Vale lembrar que a Lei Complementar 76/93, dispondo sobre procedimento expropriatório de imóvel rural para reforma agrária, no art. 18, dá caráter preferencial e prejudicial à demanda do ente público, dispensado também de custas.

Mesmo quando a possessória reage à intervenção arbitrária da administração, via de fato ou desapropriação indireta (atitude vista como inconstitucional)²⁶ têm os tribunais em alguns casos convertido o procedimento em ação de indenização, sem exigir o depósito, imprescindível à imissão de posse da desapropriação direta.

²⁴ TRF 4ª Região, Apel. Cível, acórdão n. 89.04.19389-3, DJ, 23.10.91, p. 26.359.

²⁵ TRF Seção Plena.(u) Ac. 9.724.27/7/1963. Rel.: Cândido Lobo RDA n. 79, p. 212, MENDES, Vicente de Paula. *A indenização na desapropriação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 558; TACIV-SP 5ª Câmara Cível. (u) Ap. n. 377.357 23/3/1983. Rel.: Carlos de Carvalho. RT n. 629, p. 144. , MENDES, Vicente de Paula. *A indenização na desapropriação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 792.

²⁶ FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 107.

6.6.2 USUCAPIÃO

Situado dentre os efeitos mais destacados da posse, o usucapião também enseja dificuldades quando se defronta com a desapropriação. Durante o largo tempo de aquisição, que pode variar quando imóvel o objeto, em 5, 10, 15 ou 20 anos, o possuidor tem somente a proteção interdita. Preenchidos os requisitos do usucapião, com a completude do tempo, segundo entendimento majoritário da doutrina, “está constituído o direito”, pendendo apenas a declaração, que emana da sentença de procedência; o registro, ordenado na mesma decisão, segundo a maioria, tem o condão de permitir a disposição do bem, nada mais.

A incidência da desapropriação no ínterim aquisitivo só pode gerar indenização pela posse, segundo as qualidades da mesma, observada a ancianidade desta – além de outras características peculiares ao usucapião especial agrário, como moradia, exploração da gleba e outros – fazendo ampliar ou reduzir seu valor, que completo com o usucapião, equivale ao do domínio.

Quando, porém, a desapropriação ocorre após o implemento dos requisitos do usucapião, mesmo não declarado por sentença, mesmo argüido em exceção pelo usucapiente, é de ser reconhecido o direito já constituído materialmente. Deste modo admitiu a jurisprudência.²⁷

Outra coisa é o da exceção material de usucapião, oferecida pelo desapossado na ação de desapropriação, atitude vista com reservas pela jurisprudência, conseqüência da limitação do art. 20 do Dec.-lei 3.365/41.²⁸ Deve ser anotado a diferença entre indenizabilidade da posse e permissão processual a discutir tal direito na ação de desapropriação, procedimento visto como limitado, porque o simples reconhecimento

27 Acórdão n. 92.01.27344-4, TRF da 1ª Região, DJ 10.12.93, p. 41.729, Rel. Juiz Tourinho Neto: “1. O registro da sentença, que, na ação de reivindicação, reconhece o usucapião, no Cartório de Imóveis, a depender da modalidade, é possível (Lei 6.969, de 10.12.81, art. 7º). 2. O registro da sentença proferida na ação direta de usucapião outorga, apenas o “jus disponendi”, não é ato constitutivo. 3. Aquele que detém a posse, já tendo, inclusive lhe sido reconhecido por sentença, o usucapião, tem direito, na ação de desapropriação, a ser indenizado.”

28 Decisão neste sentido, TJSP, 14ª Câmara Cível, Agr. Instrumento n. 80.820-2, RT n. 594, p. 81 “Contestação oferecida por possuidor de imóvel alegando usucapião – Ilegitimidade passiva de parte. O usucapião pode ser alegado em matéria em que se disputa sobre domínio do bem, não em ação em que expropria o bem por ato de império”. No mesmo sentido RT n. 481, pp.154-156. Tivemos oportunidade de examinar sucintamente o problema na monografia *Exceção de usucapião*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p.111, citando jurisprudência discordante.

da exceção de usucapião pode transformar o excipiente em legitimado a propor “ação direta” para indenizado pela propriedade já constituída, embora não registrada.

6.6.3 AÇÃO PUBLICIANA

Na doutrina brasileira, mantém-se o debate sobre a existência ou não da velha *publiciana in rem actio*, do período formulário romano: ação fictícia, adaptada do *ius civile* pelo pretor, com intuito protetivo do adquirente com título defeituoso, que não completara o prazo do usucapião, desapossado e sem direito ainda à *reivindicatio*.²⁹ Tinha caráter restituitório da posse, ao molde da reivindicatória, mas intentada pelo usucapiente, contra o agressor injusto da posse.

Enquanto meio de defesa do desapossado, na atualidade, perde em parte seu vigor na medida em que coincide no objeto litigioso (pedido e causa de pedir) com o da eventual possessória, exceto se oponível a sua “quase-aquisição” pelo usucapião, inválida no limitado espaço interdital – que só averigua perda da posse. Não fosse assim, dar-se-ia ao desapossado o mesmo que conseguiria com o interdito possessório, talvez sem liminares e sem executividade da sentença.

Nesta reflexão, importa apreciar a situação do possuidor que, às vésperas de completar o prazo do usucapião, perde a posse. Perdida para outro particular, optará pelos sendeiros processuais que lhe aprouverem, mas inviável a propositura da ação publiciana contra o decreto desapropriatório do ente público, ato de império que arremete toda a contenda à indenização.

7 POSSE AGRÁRIA

A definição de posse agrária tem sido penosa à doutrina nacional, evoluindo através das obras gerais e monografias dos jus-agraristas especificamente dedicadas ao tema, notadamente a partir de estudos universitários produzidos na década de 80. Pode ser destacada a proposição segundo a qual a “posse agrária é o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias (propriamente ditas,

²⁹ Neste sentido ARANGIO RUIZ, Vincenzo, *Las acciones en el Derecho Privado Romano*, RDP, Madrid, 1945, pp. 78-79. Sobre o debate da doutrina necessária a apreciação de acórdão publicado na RJTJRS, n. 97, p. 304, relatado pelo Des. Galeno Lacerda, confrontado por Ovídio A. Baptista da Silva. *Procedimentos especiais*. 2. ed. Rio de Janeiro: AIDE, 1993, n. 181, p. 362-364.

vinculadas ou complementares, e conexas) desempenhada em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real definitiva com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico e social”³⁰

Ou ainda: exercício ou o trabalho do titular da posse agrária deve ser direto; a atividade agrária, típica e acessória, deve ser exercida racional e ininterruptamente; garante o direito de se manter na terra, pois a posse agrária, por si mesma, representa direito de permanecer no imóvel; o imóvel rural onde se exerce a atividade agrária poderá ser próprio (proprietário) ou alheio (público ou privado).³¹ Atividade agrária é vista como o ato humano destinado fazer o meio natural produzir animais ou vegetais, com o fito de aproveitar seus frutos e subprodutos.

Na legislação brasileira, com a diferenciação do usucapião especial agrário, inserido nas regras constitucionais, se consagra a posse agrária como instituto diverso da posse civil, porquanto na primeira se incorporam os requisitos da produção pelo trabalho direto ou da família, moradia sobre o imóvel, a não titularidade de outro imóvel, limitação física de até 50 hectares. Posse agrária e usucapião especial agrário são instituições agrárias que se intercomunicam, mas inconfundíveis, pois o usucapião é somente uma das conseqüências que podem advir da posse agrária, um dos efeitos jurídicos por ela produzidos.

Outros efeitos jurídicos nascem da posse agrária, contribuindo à sua autonomia conceitual e caracterização, como a legitimação de posse e regularização de posse, previstas no Estatuto da Terra.

7.1 “DESAPROPRIAÇÃO” DA POSSE IMOBILIÁRIA AGRÁRIA

Admitida a “desapropriação” da posse civil, bem como sua indenização, não poderá haver obstáculo à possibilidade de ser expropriada a posse agrária, desde que obedecidas as limitações, características e finalidades da espécie de desapropriação utilizada. A referência doutrinária reiteradamente citada é favorável, ainda mais quando se tratar de imóvel ocupado por posseiro.

30 MATTOS NETO, Antônio José. *A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil*. p. 68, CEJUP, Belém, 1988.

31 GURSEN DE MIRANDA, Alcir. *O instituto jurídico da posse agrária*. p. 128-129, CEJUP, Belém, 1992.

Como não se admite posse agrária sobre bens móveis, conforme pode ser apurado nas duas monografias indicadas anteriormente (o que, aliás, é uma clausura de difícil compreensão, pois inúmeros são os bens móveis utilizados no meio rural, todos suscetíveis de apossamento), a exproprialidade da posse cinge-se aos bens imóveis.

Importa também apreciar se a expropriação da posse imobiliária agrária coaduna com o fim proposto para a reforma agrária ou pode resultar inócua. Assim deve ser cogitada a possibilidade de “desapropriação” da posse e a titulação do possuidor, ou alternativamente, ainda a retirada do possuidor atual e a titulação de terceiro.

7.2 “DESAPROPRIAÇÃO” E TITULAÇÃO DO POSSUIDOR ATUAL

Tranquila jurisprudência consagrou algumas possibilidades de “desapropriação” em benefício de terceiro, pessoa física ou jurídica, diversa do ente expropriante, nas modalidades necessidade e utilidade pública. Não se confundem tais modalidades com a denominada “desapropriação por interesse particular”, prevista nos artigos 14 e 15 da Lei 4.591/64, Lei do condomínio e incorporações.

Muito mais provável na desapropriação por interesse social para o fim de reforma agrária, pois pouco crível senão descabido o interesse da administração em explorar diretamente as atividades da terra.

Não é a mesma situação expropriar e conceder posse somando a título dominial para terceiro não possuidor.

Quando, entretanto, refletida a finalidade da “desapropriação” da posse agrária, poderá se concluir que o objetivo é fazer coincidir o domínio e a posse sob império do mesmo titular. Neste caso, quando a desapropriação visa conceder domínio ao “posseiro”, titulando-o, é de ser avaliada a possibilidade ou não da indenização da posse.

Situações são previsíveis da inutilidade da quantificação do valor da posse, pois se o destino da propriedade é o possuidor atual do imóvel, que com a concessão do título reunirá o “domínio em sua plenitude”, desnecessária a avaliação e a indenização. Não se trata então de desapropriar posse agrária, mas de indenizar a eventual titularidade dominial (se existir proprietário sem posse) pela propriedade, subtraído o valor que se atribui à posse agrária qualificada, que remanescerá com o posseiro.

Cabimento e valor da indenização

Há diferença entre a possibilidade de expropriar a posse e a sua indenizabilidade, uma é conseqüência da outra; o dever de indenizar só surge quando possível a “desapropriação” e a transferência do bem do patrimônio particular ao público.

Como elemento isolável da propriedade, a posse que pode integrá-la ou não, se expropriada, merece a compensação prevista para outros direitos quando amealhados pelo Estado para o cumprimento das funções que lhe são próprias. A compensação da posse decorre de seu propalado conteúdo patrimonial ou econômico, pois na desapropriação, conforme previsão legal das constituições e leis inferiores, o autor deve ressarcir o patrimônio transferido.

Não bastasse as incontáveis dificuldades para quantificar o valor de bens desapropriados, outro se acresce quando o bem é a posse e qual o seu valor. O critério inicial, por certo, deve ser a propriedade em sua plenitude, daí se concluir que “certamente, a posse vale menos que a propriedade, mas nem por isso deixa de ser indenizável.”³²

Desta premissa se pode chegar a valores percentuais que fracionam o valor integral, correspondente à propriedade com posse, assim foi decidida na espécie:

o ressarcimento de terreno desapropriado, sem título dominial (arts. 524 e 530, I, Código Civil), em favor do legítimo possuidor, não deve ser feito por inteiro. Como solução de equidade, é razoável que se reconheça a quem desfrute de habitual uso e gozo do imóvel expropriado indenização equivalente a 60% sobre o valor do terreno, mais aquela decorrente das benfeitorias.³³

Claro ficou que tal valor não se confunde com as benfeitorias, indenizáveis à parte, por certo em dinheiro, como previsto em lei.

O Incra utiliza tabela que decresce o valor ofertado a proprietários desapropriados, quando o imóvel se encontra ocupado por posseiros, donde

³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, p. 515.

³³ STJ, Rec. Especial, acórdão n. 9.585, 03.05.93; DJ, 30.08.93, p. 17.278; RSTJ, n. 53, p. 75. ”. No mesmo sentido RT n. 481, pp. 154-156 e RT n. 221, p. 188-191

se conclui que a posse de terceiro retira valor econômico do proprietário, agregando valor à posse do terceiro. Essa tabela usa como critério de desvalorização o percentual da área ocupada e a ancianidade da posse.³⁴

Por fim é oportuno refletir, ante a confirmação da exproprialidade e da indenizabilidade da posse, se sua compensação deve ser paga em dinheiro, ao modo das benfeitorias, ou em títulos da dívida agrária, nas situações em que assim se admite, como no caso da terra nua. Por se tratar de posse agrária e não de terra nua, onde o pagamento com títulos da dívida tem conotação punitiva, forma de coerção contra a improdutividade, não se pode imaginar seja indenizável da mesma maneira, ainda mais quando o posseiro, com trabalho, retirava da improdutividade o imóvel rural.

Sobre a incidência de juros, o parâmetro é aquele sedimentado pela jurisprudência, com os juros compensatórios desde a perda da posse, ou da imissão do ente público, e os juros moratórios a partir do trânsito em julgado da decisão. Assim foi decidido no acórdão do STJ, acima mencionado.

8 LIMITAÇÕES INSTRUTÓRIAS E DECISÓRIAS DO PROCEDIMENTO PARA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação, mais que ato do poder público sobre patrimônio particular, é procedimento, seja em sentido administrativo ou judicial. Como procedimento administrativo, é sucessão de atos administrativos. Enquanto procedimento judicial, é forma de desenvolvimento de atos processuais, rito, velocidade e amplitude de decisões. Neste ponto situa-se uma das singularidades da “ação” de desapropriação ou do procedimento para a desapropriação.

Limitada pelo art. 20 do Decreto-lei 3.365/41, que “sumariza materialmente”³⁵ o procedimento, estreitando o âmbito da defesa aos vícios e preço, envia para a chamada “ação direta” provável direito residual

34 INCRA n. 08/93, Anexo II, Fatores de ajuste do preço da terra nua, estabelecidos em função da desvalorização do imóvel ocupado por posseiros e da ancianidade das ocupações: Posse com mais de 1 ano e menos de 5 anos: 4%, 6%, 10%, 15% e 20%, conforme sejam ocupados 20%, 30%, 50%, 70% ou 100% da área; Posse com mais de 5 anos: 6%, 10%, 15%, 20% e 30%, conforme sejam ocupados 20%, 30%, 50%, 70% ou 100% da área.

35 O conceito de ações sumárias, ou materialmente sumárias, não é unânime entre os processualistas; adotamos aqui no sentido atribuído pelo Prof. Ovídio A. Baptista da Silva, Curso de Processo Civil, 2. ed.

impedido de ser apresentado pelo expropriado na demanda formulada pelo ente público. Este estrangulamento procedimental, legitimado pela lei, tem precedentes em outros procedimentos, e ambiciona o deslinde do feito com mais presteza, o que nem sempre ocorre.

O art. 31 do Dec.-lei 3.365/41 ordena fiquem subrogados no preço os direitos que recaiam sobre o bem expropriado. Desde as interpretações inaugurais,³⁶ vê-se no preceito atenção aos terceiros indiretamente atingidos, nexos obrigacional ou relativo a direitos reais sobre coisas alheias. Por outro lado, disposição expressa do art. 26 do Dec.-lei 3.365/41 prevê a não inclusão no *quantum* indenizatório dos direitos que terceiro tenha contra o expropriado; nisso se interpreta a submissão brasileira ao sistema de *indenização única*, que teria banido aquele de *indenizações múltiplas*, preferido pela doutrina internacional, por proteger interesses de difícil defesa, em geral afetados pelo procedimento desapropriatório. Ainda assim, julgados têm opinado diferentemente, reconhecendo a existência de direitos de duas naturezas: “Se houver outra indenização que não seja a da propriedade, a parte recorrerá a outras vias, que não a da expropriatória”.³⁷

Imprescindível se tente bifurcar entre os nominados “terceiros” duas situações semelhantes, mas não idênticas: fora de parâmetro a comparação entre a posição do terceiro possuidor que tem posse em nome próprio, às vezes com *animus domini*, e do terceiro possuidor, cuja posse se origina de relação obrigacional, como o locatário ou outro contratante, não têm superposição perfeita.

A construção jurisprudencial, referendada pela doutrina, que inviabiliza compensação do locatário,³⁸ não elide a intervenção e indenizabilidade no processo desapropriatório ao possuidor qualificado. Podem ser sublinhadas as seguintes diferenças: a) a posse é, para a boa parte dos estudiosos, considerada direito real, não se limitando à posse originada das relações locatícias ou assemelhadas, que preservam

SAF, Porto Alegre, 1991, pp. 101-114; Procedimentos especiais, 2. ed. AIDE, Rio de Janeiro, 1993, n. 181, pp. 45-47.

36 FAGUNDES, M. Seabra. *Da desapropriação no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942, comentários ao art. 31, n. 503, p. 363.

37 Decisão do STF, DJU 20.10.1964, p.862, citado no Julgados do TACivSP n.12, p. 41.

38 NOWILL, Hubert Vernon Lencioni. Desapropriação - Garantia constitucional da propriedade - Função estatal - Inviabilidade de indenização do locatário no processo judicial expropriatório - Ação direta para tutela de direito de terceiros afetados pela desapropriação. *Revista dos Tribunais*, n. 505, p. 23-28.

a posse indireta de outrem, art. 486 do CC, em oposição à posse subordinada (Saleilles); b) não sendo originada de direitos obrigacionais ou pessoais, não admite as soluções próprias das relações obrigacionais; c) a imprevisibilidade de citação na lei não afasta a viabilidade de participação, salvaguardada pelas intervenções de terceiros ou outros institutos; d) o interesse econômico e processual desponta da necessidade pelo contestante ou interveniente em responder, buscando a tutela jurisdicional, clamando por decisão una, que apanhe todo o âmbito de suas alegações, mesmo que tolhidas pelo citado art. 20; e) direito oponível pelo virtual proprietário lhe é comum ou análogo, sem óbice da sumarização observada no procedimento.

A indenização da posse não é outra coisa senão o pagamento de um dos “elementos” que se destacou da propriedade, quando não da propriedade constituída pelo usucapião, carente do registro imobiliário. Assim, não viceja a comparação entre posse qualificada e posse originada de relação obrigacional. A certeza de quem é o titular do domínio é prejudicial ao pagamento, a dúvida e o pagamento a quem tivera seu domínio desconstituído obriga o segundo pagamento.

Cumpra anotar que o rigor característico das normas processuais tem sofrido abrandamento com os novos ventos que sopram nesta década, animado pelos princípios: a) devido processo legal; b) acesso à justiça; c) instrumentalidade. Tende a relativizar-se o binômio direito-processo e a sanha autonomista do processo civil.³⁹ Por conseguinte, deve ser trazido ao processo o direito material lesado pelo fato desapropriação; a rejeição às alegações do possuidor qualificado, ainda que amparada no direito subjetivo à futura “ação direta”, possibilita um sem número de outros danos, riscos e incertezas, entre estes o pagamento total ao titular do domínio (sem posse).

8.1 AMPLITUDE DE DEFESA NA DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA

Por larga tradição, tem-se entendido limitado o espectro defensivo na ação de desapropriação, forma de tornar expedito o procedimento, por consequência do interesse litigado. O Dec.-lei 3.365/41, art. 20, limita a contestação aos vícios do processo judicial e à impugnação do preço; o Dec.-lei 554/69, restrito à desapropriação por interesse social

39 BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 12-13.

para reforma agrária, art. 9º, restringia a defesa ao valor depositado ou vício do processo judicial, formas diversas de dizer a mesma coisa.⁴⁰

Não parece ser esta a disposição da Lei Complementar 76/93, norma que dispõe sobre “procedimento contraditório especial” de desapropriação por interesse social para reforma agrária, revogando expressamente aquela de 1969. No art. 9º pode-se ver que: “A contestação deve ser oferecida no prazo de 15 (quinze) dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.” Mesmo em interpretação comedida, difícil identificar a mesma intenção do legislador na redação mais recente. Ao afirmar que a contestação pode versar sobre interesse da defesa, aproximou-se do previsto no art. 300 do CPC, que impõe a apresentação de toda a matéria disponível, princípio da eventualidade, concentrador da resposta do demandado. Excluiu somente, e de maneira expressa, a apreciação do interesse social declarado.

Outro indicativo da ampliação das alegações admitidas no procedimento desapropriatório para reforma agrária é a citação dos confrontantes que tenham contestado as divisas na fase administrativa, art. 7º, § 4º. Com esta intervenção introduz-se um misto de ação demarcatória, art. 946 a 966 do CPC, alargando subjetivamente o procedimento e o *thema decidendum* (objetivamente). O lindeiro não virá aos autos para debater preço e vícios, assuntos que pouco ou nada lhe dizem respeito, mas para estremar seu imóvel do desapropriado, matéria notavelmente diversa das anteriores.

Dito isto, improvável o amparo legal para sonegar ao possuidor agrário o conhecimento de sua alegação dentro da ação de desapropriação, bem como a indenizabilidade dessa posse agrária exercida sobre o imóvel expropriado.

9 CONCLUSÃO

Como fecho desta revisão bibliográfica, que se informa na lei e em decisões jurisprudenciais, importa destacar alguns tópicos conclusivos:

⁴⁰ Dec.-lei 3.365/41, art. 20: *A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta*; Dec.-lei 554/69, art. 9º: *A contestação só poderá versar sobre valor depositado pelo expropriante ou vício do processo judicial*; Lei Complementar 76/93, art. 9º: *A contestação deve ser oferecida no prazo de 15 (quinze) dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado*.

- a) o estágio atual do debate sobre direito agrário reclama a incorporação de componentes territorial-social-ambiental, não somente a distribuição de terras;
- b) a desapropriação atinge bens e direitos, mobiliários ou imobiliários, corpóreos ou incorpóreos, desde que: sejam possíveis de apossamento e comercialidade, tenham valor econômico ou patrimonial e interessem à consecução da política do Estado;
- c) a posse, qualquer que seja sua classificação, mesmo destacada da propriedade, se inclui entre os bens ou direitos suscetíveis de “desapropriação”;
- d) a posse agrária, qualificada por moradia habitual e cultura efetiva, também é suscetível de “desapropriação”;
- e) a posse civil ou agrária, quando expropriada, por ter conteúdo patrimonial ou econômico, deve ser ressarcida por indenização;
- f) outros direitos do possuidor, sintetizados nos interditos e no usucapião, migram da coisa, dos direitos reais, e tendem a adquirir também caráter ressarcitório;
- g) a limitação da defesa no procedimento desapropriatório, art. 20 do Dec.-lei 3.365/41, não alcança o procedimento expropriatório para reforma agrária, após a Lei Complementar 76/93, legitimando a intervenção e indenização do possuidor qualificado ainda na desapropriação.