

MATHEUS CARVALHO
PAULO GERMANO RAMOS

**DIREITO
ADMINISTRATIVO
NA JURISPRUDÊNCIA DO**

STJ

2021

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 9

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

1. SÚMULAS

Súmula nº 12 – Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios.

Comentários

Este enunciado deve ser estudado à luz do disposto na Súmula Vinculante 17 do STF. Vejamos:

Súmula vinculante 17

Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

Portanto, não se cogita em incidência de juros de mora antes de esgotado o prazo constitucional para pagamento do precatório. Antes disso a Fazenda Pública não pode ser considerada em mora.

Ressalte-se ainda, que foi julgado pela Primeira Seção o REsp 1118103/SP, da relatoria do Ministro Teori Albino Zavascky, sob o rito dos recursos repetitivos, assim ementado:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. JUROS MORATÓRIOS E COMPENSATÓRIOS. INCIDÊNCIA. PERÍODO. TAXA. REGIME ATUAL. DECRETO-LEI 3.365/41, ART. 15-B. ART. 100, § 12 DA CF (REDAÇÃO DA EC 62/09). SÚMULA VINCULANTE 17/STF. SÚMULA 408/STJ.

1. Conforme prescreve o art. 15-B do Decreto-lei 3.365/41, introduzido pela Medida Provisória 1.997-34, de 13.01.2000, o termo inicial dos juros moratórios em desapropriações é o dia “1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria

ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição”. É o que está assentado na jurisprudência da 1ª Seção do STJ, em orientação compatível com a firmada pelo STF, inclusive por súmula vinculante (Enunciado 17).

2. Ao julgar o REsp 1.111.829/SP, DJe de 25/05/2009, sob o regime do art. 543-C do CPC, a 1ª Seção do STJ considerou que os juros compensatórios, em desapropriação, são devidos no percentual de 12% ao ano, nos termos da Súmula 618/STF, exceto no período compreendido entre 11.06.1997 (início da vigência da Medida Provisória 1.577, que reduziu essa taxa para 6% ao ano), até 13.09.2001 (data em que foi publicada decisão liminar do STF na ADIn 2.332/DF, suspendendo a eficácia da expressão “de até seis por cento ao ano”, do caput do art. 15-A do Decreto-lei 3.365/41, introduzido pela mesma MP). Considerada a especial eficácia vinculativa desse julgado (CPC, art. 543-C, § 7º), impõe-se sua aplicação, nos mesmos termos, aos casos análogos. A matéria está, ademais, sumulada pelo STJ (Súmula 408).

3. Segundo jurisprudência assentada por ambas as Turmas da 1ª Seção, os juros compensatórios, em desapropriação, somente incidem até a data da expedição do precatório original. Tal entendimento está agora também confirmado pelo § 12 do art. 100 da CF, com a redação dada pela EC 62/09. Sendo assim, não ocorre, no atual quadro normativo, hipótese de cumulação de juros moratórios e juros compensatórios, eis que se tratam de encargos que incidem em períodos diferentes: os juros compensatórios têm incidência até a data da expedição de precatório, enquanto que os moratórios somente incidirão se o precatório expedido não for pago no prazo constitucional.

4. Recurso especial parcialmente provido. Recurso sujeito ao regime do art. 543-C do CPC.

(REsp 1118103/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/02/2010, DJe 08/03/2010)

Na ocasião foram firmadas as seguintes teses repetitivas:

“O termo inicial dos juros moratórios em desapropriações é o dia 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito.

Os juros compensatórios, em desapropriação, somente incidem até a data da expedição do precatório original (...), não havendo hipótese de cumulação de juros moratórios com juros compensatórios”.

Dessa forma, entendemos que, em desapropriação, incidem juros moratórios e juros compensatórios, porém em períodos distintos.

Súmula nº 56 – Na desapropriação para instituir servidão administrativa são devidos os juros compensatórios pela limitação de uso da propriedade.

Súmula nº 67 – Na desapropriação, cabe a atualização monetária, ainda que por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização.

Comentários

Vide Súmula 561 do STF.

Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.

Súmula nº 69 – Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel.

Comentários

A regra relativa aos juros compensatórios é que eles incidem desde o momento em que o proprietário perde a posse do bem. Isto porque, os juros compensatórios servem para compensar o expropriado pelos danos patrimoniais que experimentou, não havendo que se falar em qualquer dano antes da perda da posse.

Súmula nº 70 – Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença.

Comentários

O STF editou a Súmula Vinculante n. 17, superando o enunciado em questão. vejamos:

Súmula vinculante 17

Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

Os juros moratórios incidem a partir de quando se verifica a mora, e, no caso da Fazenda Pública, somente se verifica a mora a partir do final do prazo constitucional para pagamento do precatório.

Vale lembrar, contudo, que, quando a desapropriação é proposta por pessoa jurídica de direito privado, os juros moratórios são devidos a **partir do trânsito em julgado** da sentença, conforme o seguinte julgado, que retrata o entendimento pacífico da Corte.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CARACTERIZADA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. SOCIEDADE ANÔNIMA. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE FAZENDA PÚBLICA. JUROS MORATÓRIOS. INAPLICABILIDADE DO ART. 15-B DO DECRETO-LEI 3.365/1941. TERMO INICIAL. TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AOS ARTS. 1.022

1. Não há ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil, pois o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, manifestando-se expressamente sobre a alíquota dos juros moratórios e sobre a aplicação do art. 15-B do Decreto-Lei 3.365/1941 ao feito. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO QUANTO AO ART. 932, V, "A" E "C" DO CPC/2015 E DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO.

2. *No que concerne à citada afronta aos arts. 932, V, “a” e “c” do CPC/2015 não se pode conhecer da irresignação, pois o referido dispositivo não foi analisado pela instância de origem. Ausente, portanto, prequestionamento.*

3. *Ainda que existisse prequestionamento, não há como conhecer do apelo extremo quanto ao aludido artigo, porquanto o insurgente restringe-se a alegar genericamente ofensa à citada norma sem, contudo, demonstrar de forma clara e fundamentada como o aresto recorrido teria violado a legislação federal apontada. Incide na espécie, por analogia, o princípio estabelecido na Súmula 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 15-B DO DECRETO-LEI 3.365/41*

4. *O acórdão recorrido destoa da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça de que é inaplicável o regime do art. 15-B do Decreto-Lei 3.365/1941 **quanto ao termo inicial dos juros moratórios, nas desapropriações propostas por pessoa jurídica de direito privado, que não submetem as suas dívidas ao sistema de precatórios**, conforme se extrai do julgamento dos EREsp 1.350.914/MS, Rel. Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 15/2/2016. Em tais hipóteses, os juros são devidos a contar do **trânsito em julgado**. Precedentes: REsp 1.714.102/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 23/4/2018; REsp 1.736.150/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/6/2018; REsp 1.718.773/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/11/2018. CONCLUSÃO*

5. *Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido em parte.*

(REsp 1830653/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2019, DJe 27/05/2020)

As pessoas jurídicas de direito privado, quando não estão submetidas ao regime de pagamentos via precatório, consideram-se em mora a partir do trânsito em julgado.

Súmula nº 102 – A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei.

Comentários

O STJ entende que os juros compensatórios são a compensação do expropriado pela perda da posse (lucros cessantes), integrando o valor da indenização que lhe é devida. Os juros compensatórios incidem, a **partir da imissão na posse**, sobre a diferença entre o valor levantado pelo expropriado (80% do valor depositado pelo expropriante) e o valor da condenação, incidindo **até o trânsito em julgado**.

Os juros moratórios, por sua vez, incidem **sobre o valor do precatório** (indenização + juros compensatórios), quando este não for pago até primeiro de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ter sido feito, conforme o art. 15-B do Decreto-Lei 3.365/1941, até a data do pagamento.

O STF e o STJ, em hipóteses desta natureza, afastam a aplicabilidade da Súmula 121 da Suprema Corte, sob o fundamento de que o referido enunciado veda, apenas, a incidência cumulada de juros moratórios, a teor do quanto decidido no RE 102.631/SP, da Relatoria do Ministro Sydney Sanches. Portanto, como os juros moratórios e compensatórios possuem naturezas jurídicas distintas, entende-se que não se trata de anatocismo, desde que respeitados os períodos de incidência de cada uma das modalidades de juros.

Súmula nº 113 – Os juros compensatórios, na desapropriação direta, incidem a partir da posse, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente.

Comentários

Como dito acima, os juros compensatórios integram a indenização devida ao proprietário do bem expropriado, visando compensá-lo pela perda antecipada do bem. Por isso mesmo, tais juros são devidos a partir da ocupação do imóvel.

Súmula nº 114 – Os juros compensatórios, na desapropriação indireta, incidem a partir da ocupação, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente.

Comentários

A desapropriação indireta ocorre nas situações em que o Estado invade o bem privado sem respeitar os procedimentos administrativos e judiciais inerentes à desapropriação. Com efeito, configura verdadeiro esbulho ao direito de propriedade do particular perpetrado pelo ente público, de forma irregular e ilícita. Também é conhecida pela doutrina com a designação de apossamento administrativo.

A jurisprudência reconhece a desapropriação indireta, apontando três requisitos necessários a sua configuração, quais sejam: o **apossamento irregular** do bem pelo poder público, a **destinação pública** deste bem, ou seja, sua afetação ao interesse público, ou pela execução de uma obra ou prestação de determinado serviço e a **impossibilidade de se reverter a situação** sem ensejar prejuízos aos interesses da coletividade.

Portanto, a partir do momento em que o proprietário perde a posse do bem em decorrência da ação estatal, começam a ser devidos os juros compensatórios.

Súmula 119 – A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos. (Súmula 119, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/11/1994, DJ 16/11/1994 p. 31143)

Comentários

Trata-se de matéria sumulada antes da entrada em vigor do Código Civil de 2002. As premissas adotadas pela Corte permanecem as mesmas, contudo os prazos foram reduzidos a partir de 2002.

A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp175352/SC, da relatoria do Ministro Herman Benjamin firmou a seguinte tese, sob o rito dos artigos 1.036 e seguintes do CPC:

“O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do CC”.

Súmula nº 131 – Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas.

Súmula nº 141 – Os honorários de advogado em desapropriação direta são calculados sobre a diferença entre a indenização e a oferta, corrigidas monetariamente.

Súmula nº 354 – A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.

Comentários

O enunciado permanece aplicável, conforme seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL INVADIDO. MOVIMENTO SEM TERRA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535, II. AUSÊNCIA DE VÍCIOS OU OMISSÕES. SÚMULA 354/STJ: A INVASÃO DO IMÓVEL É CAUSA DE SUSPENSÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PRECEDENTES: AGRG NO RESP 1.249.579/AL, REL. MIN. CASTRO MEIRA, DJE 4.9.2013; AGRG NO RESP 1.134.313/PB, REL. MIN. SÉRGIO KUKINA, DJE 5.9.2016; RESP 1.414.484/PE, REL. MIN. OG FERNANDES, DJE 29.6.2015 E AGRG NO ARESP 516.531/PE, REL. MIN. HERMAN BENJAMIN, DJE 5.8.2015. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO DO INCRA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A lide foi resolvida com a devida fundamentação, ainda que sob ótica diversa daquela almejada pelo recorrente, o que, por si só, não configura ofensa do art. 535, II do CPC/1973.

2. Ressalte-se que o entendimento do STJ é de que a mera invasão da propriedade imóvel acarreta a suspensão do procedimento

administrativo de desapropriação, conforme dispõe sua Súmula 354.

3. Agravo Interno do INCRA a que se nega provimento.

(AgInt nos EDcl no AREsp 650.591/PB, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/09/2018, Dje 27/09/2018)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. ESBULHO. VISTORIA. SÚMULA 354/STJ. NULIDADE. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Inexiste contrariedade ao art. 535 do CPC/1973 quando a Corte de origem decide clara e fundamentadamente todas as questões postas a seu exame. Ademais, não se deve confundir decisão contrária aos interesses da parte com ausência de prestação jurisdicional.

2. A existência de esbulho anterior impede a realização de vistoria no imóvel na desapropriação para reforma agrária, nos termos da Súmula 354/STJ: “A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária”.

3. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1318717/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2018, Dje 14/05/2018)

Súmula nº 408 – Nas ações de desapropriação, os juros compensatórios incidentes após a Medida Provisória no 1.577, de 11.6.1997, devem ser fixados em 6% ao ano até 13.9.2001, e, a partir de então, em 12% ao ano, na forma da Súmula no 618 do Supremo Tribunal Federal.

Comentários

Os juros compensatórios, como dito linhas acima, começam a incidir a partir do momento em que o particular perde a posse do bem, *in casu*, a partir da data de imissão provisória na posse efetivada pelo ente estatal. O percentual de juros é de 6% ao ano, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Ocorre que a matéria enseja algumas discussões analisadas a seguir.

O Decreto-Lei 3.365/41, originariamente, definia o pagamento de juros compensatórios no valor de 12% ao ano. Posteriormente,

o diploma foi alterado pela Medida Provisória 1.577/97, convertida na Medida Provisória 2.183/01, que incluiu o art. 15-A no Decreto-Lei, dispondo a incidência de juros compensatórios no valor de 6% ao ano.

A matéria sofreu algumas críticas doutrinárias e jurisprudenciais, sendo objeto de controle de constitucionalidade, por meio da ADI n. 2332-2 que suspendeu, em sede liminar, a determinação de que os juros fossem pagos no valor de até 6% ao ano, reafirmando o entendimento já trazido pela Súmula 618 do Supremo Tribunal Federal. Como a liminar em ADI não tem caráter retroativo, a aplicação dos juros compensatórios no valor de 6% ao ano foi mantida para os pagamentos feitos entre 11/06/97 e 13/09/2001, a partir de quando voltou a incidir a regra que determinava a incidência da parcela no percentual de 12% ao ano.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 408, dispondo que “Nas ações de desapropriação, os juros compensatórios incidentes após a Medida Provisória n. 1.577, de 11/06/1997, devem ser fixados em 6% ao ano até 13/09/2001 e, a partir de então, em 12% ao ano, na forma da Súmula n. 618 do Supremo Tribunal Federal”.

Todavia, no julgamento final da referida ADI 2332, o Supremo Tribunal Federal manteve a disposição do Decreto-Lei 3365/41, com a redação dada pela MP 2.183/2001, e afastou a aplicabilidade da Súmula 618. Portanto, os juros compensatórios voltaram a ser de 6% ao ano.

Por tais razões, entendemos que a Súmula 408, em comento, foi superada pelo entendimento do STF firmado na ADI 2332-2, no seguinte sentido:

*I – É constitucional o percentual de **juros compensatórios** de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração pela imissão provisória na posse de bem objeto de **desapropriação**; II – A base de cálculo dos **juros compensatórios** em **desapropriações** corresponde à diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença; III – São constitucionais as normas que condicionam a incidência de **juros compensatórios** à produtividade da propriedade; IV – É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de*

honorários advocatícios em desapropriações, sendo, contudo, vedada a fixação de um valor nominal máximo de honorários.

Súmula nº 637 – O ente público detém legitimidade e interesse para intervir, incidentalmente, na ação possessória entre particulares, podendo deduzir qualquer matéria defensiva, inclusive, se for o caso, o domínio. (Súmula 637, CORTE ESPECIAL, julgado em 06/11/2019, DJe 11/11/2019)

Comentários

O entendimento sumulado funda-se na tese consagrada na jurisprudência da Corte no sentido de que a posse irregular de bem público não passa de mera detenção. Portanto, na disputa de posse de bem público por particulares, o ente público pode alegar qualquer matéria defensiva, inclusive o domínio, não sendo aplicável o artigo 557 do CPC.

A Administração Pública, na maioria das vezes, não ocupa fisicamente os bens públicos, notadamente os bens dominicais. A posse do Estado sobre os bens públicos, portanto, decorre naturalmente da propriedade, já que a ocupação física de todo o patrimônio público é materialmente impossível.

Sendo assim, quando o bem em disputa é público, se o particular não ostentar título que legitime a sua posse, será considerado mero detentor sem direito a proteção possessória. Por via transversa, o Estado, demonstrando a propriedade, e inexistindo título em favor do particular, automaticamente estará demonstrando a posse.

2. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

2.1. Informativo 671. REsp 1.757.352-SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, por maioria, julgado em 12/02/2020, DJe PROCESSO 07/05/2020 (Tema 1019)

TEMA: Desapropriação indireta. Declaração de utilidade pública. Realização de obras e serviços de caráter produtivo. Prescrição.

Aplicação do prazo de 10 anos previsto no parágrafo único do art. 1.238 do CC/2002.

DESTAQUE: O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do CC.

INFORMAÇÕES DO INTEIRO TEOR: Ante a ausência de normas expressas que regulassem o prazo prescricional das ações de desapropriação indireta, o Superior Tribunal de Justiça, à luz do disposto no art. 550 do Código Civil de 1916, firmou o entendimento de que a ação de indenização por apossamento administrativo, por possuir natureza real e não pessoal, sujeitava-se ao prazo prescricional de 20 anos, e não àquele previsto no Decreto-Lei 20.910/1932 (Súmula 119 do STJ: “A ação de desapropriação indireta prescreve em 20 anos”). Partiu-se da premissa de que a ação expropriatória indireta possui natureza real e, enquanto não transcorrido o prazo para aquisição da propriedade por usucapião, subsistiria a pretensão de reivindicar o correspondente preço do bem objeto do apossamento administrativo. As razões para a fixação do prazo prescricional no tocante à ação de desapropriação indireta permanecem válidas. O Código Civil de 2002, contudo, reduziu o prazo da usucapião extraordinária para 15 anos (art. 1.238, caput) e previu a possibilidade de aplicação do prazo de 10 anos (art. 1.238, parágrafo único) nos casos em que o possuidor tenha estabelecido no imóvel sua moradia habitual, ou realizado obras ou serviços de caráter produtivo. Considerando que as hipóteses legais de desapropriação por utilidade pública indicam que a posse havida pela Administração Pública tem por fim a realização de obras ou serviços de caráter produtivo, é aplicável o prazo prescricional decenal, previsto na regra especial do parágrafo único do art. 1.238 do CC/2002. A prescrição decenal é questionada em alguns julgados da Primeira Turma, sob o argumento de que, por se tratar de uma regra extraordinária, deve ser interpretada de forma restrita, aplicando-se, portanto, apenas em favor de particulares. A solução da controvérsia deve ser encontrada na técnica hermenêutica. Veja-se

que tanto o *caput* quanto o parágrafo único não são voltados à Administração Pública, porquanto presentes no Código Civil e, dessarte, regulam ambos as relações entre particulares, tão somente. Em qualquer uma das hipóteses, vale-se o intérprete da analogia. Com efeito, o mesmo fundamento que afastaria a aplicação do parágrafo único (ou seja, de que a regra é exclusiva para particulares) serviria para afastar o regramento da usucapião extraordinária, prevista no *caput*. Logo, nessa linha de raciocínio, também não poderia ser aplicado o prazo de 15 anos à Administração Pública. Hipótese descartada, como já visto, considerando que o STJ já decidiu pela aplicação do CC à presente questão.

Comentários

Mesmo quando se trata de desapropriação indireta, que ocorre nas situações em que o Estado invade o bem privado sem respeitar os procedimentos administrativos e judiciais inerentes à desapropriação, o objetivo almejado Estado, **presumivelmente**, é a realização de obras de utilidade pública no bem expropriado. Busca-se, portanto, o bem comum.

A discussão travada girou em torno da aplicação (analgica) do *caput* do artigo 1.238, ou do parágrafo único do mesmo dispositivo. O *caput* estabelece o prazo de 15 anos para a consumação da usucapião pelo possuidor, independentemente de comprovação de boa-fé. Já o parágrafo único, reduz o prazo para 10 anos, quando o possuidor residir no imóvel, tendo nele realizado obras de caráter produtivo. Vejamos:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

A tese firmada, sob o rito dos recursos repetitivos, já se encontrava assentada na Corte Especial quando do julgamento do seguinte *leading case*:

DIREITO CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ARESTOS EM CONFRONTO. SÚMULA 168 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

I – Trata-se de agravo interno interposto contra decisão monocrática de indeferimento liminar dos embargos de divergência, diante da ausência de similitude fática entre o acórdão embargado e o julgado paradigma e incidência da súmula 168 do STJ.

II – A ausência de similitude fática impede o comparativo entre acórdão embargado e paradigma de modo a obstar a configuração do dissídio jurisprudencial supostamente alegado pela parte.

III – A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que, “considerando que a desapropriação indireta pressupõe a realização de obras pelo Poder Público ou sua destinação em função da utilidade pública/interesse social, com base no atual Código Civil, o prazo prescricional aplicável às expropriatórias indiretas passou a ser de 10 (dez anos)”, observada a regra de transição do art. 2.028 do Código Civil de 2002. Precedentes.

IV – Incidência, in casu, da súmula 168/STJ, que preconiza não caber “embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado”. Agravo Interno não provido.

(AgInt nos EAREsp 815.431/RS, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/10/2017, DJe 27/10/2017)

Em razão dos serviços de utilidade pública realizados, que, de qualquer forma, se assemelham à expressão “*serviços de caráter produtivo*”, previsto no Código Civil, a Corte entendeu pela aplicação do parágrafo único do artigo 1.238, CC, que prevê o prazo decenal.

Vale ressaltar que há precedente da Primeira Seção afastando a aplicação do parágrafo único do artigo 1.238, CC, sob o fundamento de que, após a ocupação do bem, não ocorreram as obras ou serviços necessários no local.

Vejamos:

*PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. INDIRETA. NATUREZA. AÇÃO INDENIZATÓRIA DE DIREITO REAL. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO PRAZO DE USUCAPIÃO. REGRA. PRAZO DECENAL. CONSTRUÇÃO DE OBRAS OU IMPLANTAÇÃO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA OU INTERESSE SOCIAL. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE PROVA EM SENTIDO CONTRÁRIO. PRAZO DE QUINZE ANOS. **EXCEÇÃO.***

1. *Conforme a jurisprudência, é irrelevante para o conhecimento dos embargos de divergência o fato de não estar o acórdão paradigma transitado em julgado.*

2. *A divergência entre os órgãos fracionários deste Colegiado é evidente. Para a Primeira Turma, o prazo é de 15 anos, na medida em que o parágrafo único do art. 1.238 do Código Civil destina-se especificamente a regular os direitos do posseiro particular que ocupa o imóvel para uso residencial ou produtivo. Para a Segunda Turma, o prazo de 10 anos de referido dispositivo é plenamente aplicável à desapropriação indireta, por presumir-se a implementação pelo Poder Público de obras ou serviços de utilidade pública ou interesse social.*

3. *O conceito de desapropriação indireta retrata situação fática em que a Administração, sem qualquer título legítimo, ocupa indevidamente a propriedade privada. Incorporado de forma irreversível e plena o bem particular ao patrimônio público, resta ao esbulhado apenas a ação indenizatória por desapropriação indireta.*

4. *A jurisprudência conferiu a essa ação indenizatória caráter de direito real, equiparando seu prazo prescricional ao da ocorrência de usucapião em favor do ente público.*

5. *A adoção das regras de Direito Privado decorre unicamente de construção jurisprudencial. Para aplicação ao Direito Administrativo de normas do Código Civil de 2002 destinadas a regular relações estritamente particulares, é preciso interpretá-las de forma temperada. No caso da desapropriação indireta, inexistente sequer norma positiva no Direito Administrativo, não podendo se exigir da lei civil essa disposição.*

6. *Todo o sentido do Código Civil é pela ponderação entre os direitos de propriedade do particular e o interesse coletivo. No equilíbrio entre eles, está a função social da propriedade. Assim, plenamente aplicável o parágrafo único às hipóteses*

de desapropriação indireta, por presunção de haver o Estado implantado obras ou serviços de caráter social ou utilidade pública.

7. A presunção é relativa, podendo ser afastada pela demonstração efetiva de inexistência de referidas obras ou serviços.

8. Em regra, portanto, o prazo prescricional das ações indenizatórias por desapropriação indireta é decenal. Admite-se, excepcionalmente, o prazo prescricional de 15 anos, caso concreta e devidamente afastada a presunção legal.

9. No caso dos autos, o acórdão da origem demonstra tratar-se de desapropriação indireta pela construção de rodovia, hipótese de incidência da regra geral. A obra foi realizada em 1976. O decreto de utilidade pública editado em 1994 interrompeu a prescrição. Aplicando-se a regra de transição do Código Civil de 2002, o prazo prescricional de 10 anos teve início em 11/1/2003. Tendo a presente ação sido ajuizada em agosto de 2013, é forçoso o reconhecimento da prescrição.

10. Embargos de divergência providos.

(REsp 1575846/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/06/2019, DJe 30/09/2019)

Vide comentários à Súmula 119.



*Para mais informações,
utilize o QR Code ao lado.*

2.2. Informativo n. 660. PROCESSO REsp 1.770.001-AM, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 05/11/2019, DJe 07/11/2019

TEMA: Ebulho possessório praticado por particulares. Serviços de infraestrutura pelo Estado. Desapropriação indireta. Inocorrência.

DESTAQUE Não configura desapropriação indireta quando o Estado limita-se a realizar serviços públicos de infraestrutura em gleba cuja invasão por particulares apresenta situação consolidada e irreversível.

INFORMAÇÕES DO INTEIRO TEOR Na desapropriação, o poder público recebe o imóvel para si, a fim de dar a respectiva destinação pública – isto é, atender ao interesse social ou à utilidade pública – e em troca dá a indenização ao seu proprietário. A diferença essencial entre a desapropriação direta e a indireta está no *modus operandi*, porque na primeira há todo o respeito ao devido processo legal, mas na segunda o Poder Público atua como esbulhador, praticando o ato ilícito, que eufemisticamente chama-se “apossamento administrativo”, e tomando o imóvel para si sem pagar nenhuma indenização. No caso, não se imputa ao Poder Público a responsabilidade integral por alegada desapropriação indireta quando, em gleba cuja ocupação por terceiros apresenta situação consolidada e irreversível, limita-se a realizar serviços públicos de infraestrutura, sem que tenha concorrido para o esbulho ocasionado exclusivamente por particulares. Isso porque não se pode ter a consecução da atividade pública como um ato ilícito, é dizer, a oferta de saúde pública, de ensino público, constitui na verdade um mandamento constitucional, assim como a urbanização local. Assim, na medida em que o Poder Público não pratica o ato ilícito denominado “apossamento administrativo” nem, portanto, toma a propriedade do bem para si, não deve responder pela perda da propriedade em desfavor do particular, ainda que realize obras e serviços públicos essenciais para a comunidade instalada no local. O caso concreto mais parece ser aquele retratado no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, que a doutrina alcunha de “desapropriação judicial”, que consiste numa espécie de venda obrigatória da propriedade de bem imóvel na hipótese de este consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de um número considerável de pessoas, caracterizando-se essa “desapropriação judicial” pelo pagamento do preço pelos próprios possuidores e a sua fixação pelo juiz da causa.

Comentários

Como dito alhures, a desapropriação indireta ocorre nas situações em que o Estado invade o bem privado sem respeitar os procedimentos administrativos e judiciais inerentes à desapropriação. Com efeito, configura verdadeiro esbulho ao direito de propriedade do particular perpetrado pelo ente público, de forma irregular e ilícita. Também é conhecida pela doutrina com a designação de apossamento administrativo.

A jurisprudência reconhece a desapropriação indireta, apontando três requisitos necessários a sua configuração, quais sejam: o **apossamento irregular** do bem pelo poder público, a **destinação pública** deste bem, ou seja, sua afetação ao interesse público, ou pela execução de uma obra ou prestação de determinado serviço e a **impossibilidade de se reverter a situação** sem ensejar prejuízos aos interesses da coletividade.

Portanto, ao nosso entender corretamente, a Corte afasta a possibilidade de reconhecimento da desapropriação indireta quando o esbulho é cometido por particulares, que, no bem invadido, fixam residência por longos anos. A realização de obras e serviços no local não configura o chamado “apossamento administrativo”, uma vez que o esbulho se deu por iniciativa de particulares. A intervenção estatal, nesses casos, ocorre diante de fato consumado, tempos depois da ocorrência do esbulho, não repellido pelo proprietário, e com o objetivo de garantir os direitos e garantias fundamentais da coletividade.

Vale salientar que o STJ, no julgamento do Resp 1.442.440-AC, levando em consideração o fato de que não houve inércia do proprietário, mas omissão e ineficiência da administração pública, adotou entendimento diametralmente oposto ao do Acórdão sob crítica. vejamos

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CASO CONCRETO. IMPOSSIBILIDADE. INVASÃO DO IMÓVEL POR MILHARES DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. OMISSÃO DO ESTADO EM FORNECER FORÇA POLICIAL PARA O CUMPRIMENTO DO MANDADO JUDICIAL. APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO E OCUPAÇÃO CONSOLIDADA. AÇÃO REINTEGRATÓRIA.

CONVERSÃO EM INDENIZATÓRIA. POSTERIOR EXAME COMO DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E SOCIAL SOBRE O PARTICULAR. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO E DO MUNICÍPIO. JULGAMENTO EXTRA PETITA E REFORMATIO IN PEJUS. NÃO OCORRÊNCIA. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. JUSTO PREÇO. PARÂMETROS PARA A AVALIAÇÃO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. CÁLCULO DO VALOR. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA.

(...). 2. Hipótese em que a parte autora, a despeito de ter conseguido ordem judicial de reintegração de posse desde 1991, encontra-se privada de suas terras até hoje, ou seja, há mais de 2 (duas) décadas, sem que tenha sido adotada qualquer medida concreta para obstar a constante invasão do seu imóvel, seja por ausência de força policial para o cumprimento do mandado reintegratório, seja em decorrência dos inúmeros incidentes processuais ocorridos nos autos ou em face da constante ocupação coletiva ocorrida na área, por milhares de famílias de baixa renda.

3. Constatada, no caso concreto, a impossibilidade de devolução da posse à proprietária, o Juiz de primeiro grau converteu, de ofício, a ação reintegratória em indenizatória (desapropriação indireta), determinando a emenda da inicial, a fim de promover a citação do Estado e do Município para apresentar contestação e, em consequência, incluí-los no polo passivo da demanda.

4. O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido da possibilidade de conversão da ação possessória em indenizatória, em respeito aos princípios da celeridade e economia processuais, a fim de assegurar ao particular a obtenção de resultado prático correspondente à restituição do bem, quando situação fática consolidada no curso da ação exigir a devida proteção jurisdicional, com fulcro nos arts. 461, § 1º, do CPC/1973.

5. A conversão operada na espécie não configura julgamento ultra petita ou extra petita, ainda que não haja pedido explícito nesse sentido, diante da impossibilidade de devolução da posse à autora, sendo descabido o ajuizamento de outra ação quando uma parte do imóvel já foi afetada ao domínio público, mediante apossamento administrativo, sendo a outra restante ocupada de forma precária por inúmeras famílias de baixa renda com a intervenção do Município e do Estado, que implantaram toda a infraestrutura básica no local, tornando-se a área bairros urbanos. 6. Não há se falar em violação ao princípio da congruência, devendo ser aplicada à espécie a teoria da substanciação,

segundo a qual apenas os fatos vinculam o julgador, que poderá atribuir-lhes a qualificação jurídica que entender adequada ao acolhimento ou à rejeição do pedido, como fulcro nos brocardos iura novit curia e mihi factum dabo tibi ius e no art. 462 do CPC/1973.

7. Caso em que, ao tempo do julgamento do primeiro grau, a lide foi analisada à luz do disposto no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do CC/2002, que trata da desapropriação judicial, chamada também por alguns doutrinadores de desapropriação por posse-trabalho ou de desapropriação judicial indireta, cujo instituto autoriza o magistrado, sem intervenção prévia de outros Poderes, a declarar a perda do imóvel reivindicado pelo particular em favor de considerável número de pessoas que, na posse ininterrupta de extensa área, por mais de cinco anos, houverem realizado obras e serviços de interesse social e econômico relevante.

8. Os conceitos abertos existentes no art. 1.228 do CC/2002 propiciam ao magistrado uma margem considerável de discricionariedade ao analisar os requisitos para a aplicação do referido instituto, de modo que a inversão do julgado, no ponto, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório, providência vedada no âmbito do recurso especial, em face do óbice da Súmula 7 do STJ.

9. Não se olvida a existência de julgados desta Corte de Justiça no sentido de que “inexiste desapossamento por parte do ente público ao realizar obras de infraestrutura em imóvel cuja invasão já se consolidara, pois a simples invasão de propriedade urbana por terceiros, mesmo sem ser repelida pelo Poder Público, não constitui desapropriação indireta” (AgRg no REsp 1.367.002/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/06/2013, DJe 28/06/2013). **10. Situação em que tal orientação não se aplica ao caso estudado, pois, diante dos fatos delineados no acórdão recorrido, não há dúvida de que os danos causados à proprietária do imóvel decorreram de atos omissivos e comissivos da administração pública, tendo em conta que deixou de fornecer a força policial necessária para o cumprimento do mandado reintegratório, ainda na fase inicial da invasão, permanecendo omissa quanto ao surgimento de novas habitações irregulares, além de ter realizado obras de infraestrutura no local, com o objetivo de garantir a função social da propriedade, circunstâncias que ocasionaram o desenvolvimento urbano da área e a desapropriação direta de parte do bem..** **11. O Município de Rio Branco, juntamente com o Estado do Acre, constituem sujeitos passivos legítimos da indenização prevista**

no art. 1.228, § 5º, do CC/2002, visto que os possuidores, por serem hipossuficientes, não podem arcar com o ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo proprietário do imóvel (ex vi do Enunciado 308 Conselho da Justiça Federal). 12. Diante da procedência parcial da ação indenizatória contra a Fazenda Pública municipal, tem-se aplicável, além do recurso voluntário, o reexame necessário, razão pela qual não se vislumbra a alegada ofensa aos arts. 475 e 515 do CPC/1973, em face da reinclusão do Estado do Acre no polo passivo da demanda, por constituir a legitimidade ad causam matéria de ordem pública, passível de reconhecimento de ofício, diante do efeito translativo.

13. A solução da controvérsia exige que sejam levados em consideração os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, em face das situações jurídicas já consolidadas no tempo, de modo a não piorar uma situação em relação à qual se busca a pacificação social, visto que “é fato público e notório que a área sob julgamento, atualmente, corresponde a pelo menos quatro bairros dessa cidade (Rio Branco), onde vivem milhares de famílias, as quais concedem função social às terras em litígio, exercendo seu direito fundamental social à moradia”.

14. Os critérios para a apuração do valor da justa indenização serão analisados na fase de liquidação de sentença, não tendo sido examinados pelo juízo da primeira instância, de modo que não podem ser apreciados pelo Tribunal de origem, tampouco por esta Corte Superior, sob pena de supressão de instância.

15. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, desprovidos.

(REsp 1442440/AC, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 15/02/2018)

3. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

3.1. Informativo n. 626. PROCESSO REsp 1.306.051-MA, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, por unanimidade, julgado em 08/05/2018, DJe 28/05/2018

TEMA Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Art. 19 da LC n. 76/1993. Assistentes técnicos do INCRA e do MPF. Servidores Públicos. Restituição de honorários periciais. Impossibilidade.