

O DEVER DE PAGAMENTO DAS RENDAS
POR ARRENDATÁRIOS DE PRÉDIOS
RÚSTICOS NACIONALIZADOS

PARECER

Pelo Prof. Doutor J. Oliveira Ascensão

CONSULTA

Desde antes do 25 de Abril de 1974 *R.* trazia arrendado um prédio rústico a *S.* O contrato escrito em vigor datava de 1 de Janeiro de 1974.

Esse prédio rústico foi nacionalizado pelo Dec.-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, por ser beneficiado pelo aproveitamento hidro-agrícola do Caia.

Não obstante, o prédio continuou sempre de facto na exploração efectiva de *S.*

E *S.*, contra a vontade de *R.*, deixou então de pagar rendas por esse prédio, quer a *R.* quer a qualquer outra pessoa.

Em 2 de Julho do ano corrente foi atribuída ao proprietário *R.* uma reserva, demarcada no mesmo prédio rústico.

Pergunta-se qual a situação de *S.*, arrendatário do prédio a data da nacionalização, no que respeita ao dever de pagamento de rendas, desde esse dia até ao presente.

PARECER

I — Natureza da posse dos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados

O problema sobre que somos consultados tem origem numa anomalia, que lhe dá a caracterização essencial.

Não se estranhe que, por assim o pensarmos, ela ocupe exclusivamente a nossa atenção.

A anomalia consiste no facto de um prédio nacionalizado não ter entrado efectivamente no poder do Estado. Pelo contrário, continuou a ser explorado, sem alteração nem mudança, pelo arrendatário anterior. À linearidade da previsão legal contrapõe-se uma situação de facto de todo diversa. Mas não podemos fechar os olhos: os factos existem, e temos de saber quais as consequências jurídicas que deles poderão resultar.

Isto nos força a entrar em domínio praticamente inexplorado.

O que interessa é saber qual a relação que existirá entre dois particulares que tinham antes da nacionalização direitos sobre um prédio, quando de facto a sua posse não foi afectada pela circunstância da nacionalização.

E na verdade, o que nos ocupa não é um caso normal de execução da reforma agrária, é antes mais uma das anomalias desta. Talvez pelo escasso tempo da experiência, ainda não lhe tem sido prestada atenção.

É do conhecimento público que, dada a maneira turbulenta como se procedeu à reforma agrária, os factos se afastaram de muitos modos da realidade legal. E assim como houve ocupações que as leis não consentiam, também muitos prédios nacionalizados ou formalmente expropriados se mantiveram tal e qual em poder de seus titulares anteriores.

Nos últimos anos não tem havido alteração sensível nestas situações. Elas estão todavia prenhes de problemas que não poderão deixar de se revelar.

Assim se passa no caso presente. Vemos um prédio rústico ser nacionalizado, por efeito do Dec.-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho. Nos termos do art. 2.º desse diploma, «consideram-se extintos todos e quaisquer direitos, ónus reais e outros encargos...»

Não obstante, a prática preexistente não sofreu alteração. E isto, quer no que respeita ao direito de propriedade, quer no que respeita ao direito de arrendamento. É importante acentuar que os dois direitos serão daqui por diante solidários nas suas vicissitudes anómalas.

Com efeito, a propriedade e o arrendamento foram igualmente atingidos, por esta categórica declaração. Quer um quer outro titular terão direito a uma *reserva* — o proprietário nos termos do art. 3.º e o arrendatário nos termos condicionais do art. 7.º/2 do mesmo diploma.

E todavia, dissemos, na ordem dos factos a situação ficou inalterada.

II — *Que direitos cabem a proprietário e a arrendatário nas suas relações recíprocas, em consequência da posse que detêm?*

Não, certamente, os seus direitos anteriores.

Nunca se poderia dizer que a consequência da nacionalização seria a eliminação do proprietário e a extensão do direito do arrendatário a todo o prédio, como direito exclusivo. Qualquer que fosse a qualificação que se pretendesse dar ao direito deste, é seguro que a reforma agrária não foi estabelecida como modo de favorecer os arrendatários dos prédios atingidos, dando-lhes mais direitos do que já tinham.

A lei é muito clara — o arrendatário só poderá ter os direitos fixados no art. 7.º. Não passou por isso de um titular em nome alheio, que era até então, a um titular em nome próprio, ocupando o lugar do proprietário.

Doutra maneira teria havido um locupletamento à custa alheia, figura que é sempre combatida pela ordem jurídica. Pois faleceria uma causa jurídica para semelhante empolamento da sua posição.

Portanto, qualquer que fosse o título de gozo de quem era arrendatário à data da nacionalização, o certo é que nunca se poderia libertar da limitação representada pelo direito de quem

era então proprietário. O seu direito é correlativo a uma posição de proprietário.

Mas que direitos poderão ser esses, após a nacionalização?

III — *São direitos relativos à posse, e não à titularidade definitiva.*

Para o compreendermos melhor, vejamos qual é a situação, no que respeita à posse, quando se dá a reversão autoritária para o Estado dos bens dos particulares.

Tomemos uma hipótese comum de *expropriação*. Embora difira do caso presente — que é de nacionalização — é elucidativa.

Tem aquela como primeira fase a declaração da causa de utilidade pública que justifica a expropriação. Mas tal declaração de modo nenhum implica a perda da posse dos titulares dos bens.

A lei é categórica ao determinar, nas hipóteses comuns de expropriação, que os prédios continuam na posse e propriedade dos seus donos enquanto não estiver pago ou depositado o preço da expropriação... (art. 6.º/5 do Código das Expropriações, Dec.-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro). Todavia, a expropriação implica para o proprietário particulares restrições, nomeadamente no que respeita ao exercício do direito de disposição (¹).

A lei ressalva o caso de posse administrativa. Esta é regulada nos artigos 17.º e seguintes do mesmo diploma. Mas quer se passe por este processo expedito, quer se siga o processo normal até à investidura do expropriante na propriedade e na posse do prédio expropriado, a posse do particular mantém-se até então.

E a partir daí? A partir daí, mesmo a partir daí, pode haver expropriações formalmente declaradas mas em que nunca tenha havido facticamente a transferência dos prédios para o poder do

(¹) Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed., Lisboa, 1972, n.º 378. O objectivo deste autor é acentuar o estatuto diminuído da propriedade nesta fase e nunca o de negar uma posse verdadeira e própria dos particulares sobre os bens, que a lei categoricamente garante. Cfr. ainda o nosso *Expropriação e Direitos Privados* (no prelo).

expropriante. É então forçoso admitir a manutenção da posse do particular.

Note-se que este problema não se confunde com o da admissibilidade da posse de particulares sobre bens do domínio público. É problema discutido entre nós (2). Por nossa parte supomos que a resposta deve ser afirmativa por razões que não vale a pena relatar aqui, por estarem ligadas ao conceito já de si fugidio e hoje tão impreciso nas leis portuguesas do «domínio público».

De todo o modo, não é o que está em causa na figura que examinamos. Discute-se simplesmente se os particulares podem continuar a ter posse sobre bens que passaram a integrar o domínio privado do Estado por via de expropriação (3).

Assim como são admissíveis posses privadas posteriores à expropriação, também é admissível a realidade da continuação da posse do particular, não obstante a expropriação (4).

IV — *E que dizer em caso de nacionalização, como o que nos ocupa?*

A *nacionalização* de terras é um meio autoritário de aquisição de certas categorias de imóveis, mediante a extinção de direitos reais anteriores que sobre eles recaíam (5). Ela destina-se a provocar, por mera eficácia legal, a extinção dos direitos preexistentes. Nenhuma dúvida haverá neste caso de que, a partir dela, não subsistem os direitos anteriores dos particulares. Mas podem perfeitamente subsistir outros direitos sobre os bens, como o direito

(2) Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, São Paulo, 1972, n.º 197 a 202.

(3) Para a distinção entre bens expropriados e bens do domínio público, cfr. o Ac. do Sup. Trib. Justiça de 11/12/73, no B.M.J., 232, 61.

(4) O Ac. do Sup. Trib. Justiça de 3/2/61, no B.M.J. 104, 231, não o contraria, pois falando em extinção da posse contempla apenas o caso normal, de a posse do expropriante ter sido acompanhada de um efectivo apossamento do prédio em causa.

(5) Cfr. Menezes Cordeiro, *Direitos Reais*, II, Lisboa, 1979, n.º 260.

à reserva; e pode subsistir a posse que, enquanto expressão fáctica, não é atingida por meras declarações legais.

E isto é afinal expressamente reconhecido pelo diploma que operou a nacionalização do prédio em causa.

O art. 8.º/1 do Dec.-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, determina que o Estado entra imediatamente na posse das áreas nacionalizadas, «com as limitações decorrentes dos números seguintes».

O n.º 2 atribui aos proprietários e arrendatários todos os poderes necessários à realização das operações agrícolas em curso até ao termo da época agrícola. Esses poderes envolvem antes de mais a posse. Portanto a própria lei que determinou a nacionalização dos prédios em causa, reconheceu a possibilidade de coexistência da posse da Administração com a posse dos particulares.

Poder-se-á estranhar esta descrição de uma duplicação de posses, e tentar resolvê-la pela supressão de uma das figuras em conflito. Ou se afirmaria que não há posse da Administração antes do final da época agrícola, ou se afirmaria que a situação dos particulares se exprimiria em poderes que não consubstanciariam posse. A nosso ver, violentar-se-á assim a realidade, sem nenhuma justificação. Porque a observação da natureza da posse nos demonstra que pode haver *sobreposição de posses*.

A posse é hoje em dia uma figura tão jurisdicizada já que se tornou normal que sobre a mesma coisa recaíssem vários direitos de posse, mesmo que em conflito entre si (6). Cada titular tem de certo modo a coisa debaixo de um seu poder juridicamente actuável.

É o que se passa aqui. O Estado precisa de ter uma posse, designada já como posse administrativa, que estabelece a sua ligação jurídica àquela coisa, e que lhe permitirá chegar depois à posse efectiva. Mas os particulares também precisam de ter posse, a prolongar a sua situação anterior, permitindo-lhes opor vitoriosamente o seu direito a quaisquer terceiros que lhes criarem obstáculos. É uma posse dirigida contra terceiros. Só portanto por uma inversão metodológica poderíamos negar a qualquer das posições o qualificativo de posse.

(6) Cfr. os nossos *Direitos Reais*, 4.ª ed., Coimbra, 1983, n.º 61.

Portanto, a própria lei que operou a nacionalização reconheceu como admissível a sobreposição de posses sobre os prédios nacionalizados.

Não prevê a lei expressamente o caso de não se chegar à apropriação efectiva pelo Estado dos prédios nacionalizados, pois a Administração nunca prevê a sua própria inoperância.

Mas a situação é inteiramente da mesma ordem. Para além da posse administrativa que o Estado se reservou, e até em conflito com ela, permanecem as posses dos particulares, que se podem manter ilimitadamente.

Portanto, nenhum motivo nos induz a recusar ao poder dos particulares o qualificativo de posse.

V — Com isto temos reunidos os pressupostos necessários para a análise do caso em debate.

Neste, dá-se a especialidade de não haver apenas uma posse de particular, mas duas posses. Nenhuma estranheza isso nos pode causar.

Acabamos de falar da sobreposição de posses, que é a figura geral. Vários particulares podem igualmente ter diferentes situações de posse sobre a mesma coisa.

Assim acontece nomeadamente sempre que se constitui um direito de arrendamento. Nesse caso, sobre o prédio objecto do arrendamento passam a existir duas posses. Há a posse referida ao direito de propriedade, que é do proprietário. E há a posse referida ao direito de arrendamento, que é do arrendatário. Por outro lado, o arrendatário tem também a chamada «posse em nome alheio» do direito de propriedade, o que permite ao proprietário ser considerado como um possuidor efectivo; porque todo o exercício de facto por parte do arrendatário é juridicamente considerado como se fosse exercido por ele no que respeita à propriedade (7).

Operada a nacionalização, os titulares, em vez dos direitos definitivos, passaram a ter unicamente o direito à reserva.

(7) Cfr. os nossos *Direitos Reais* cit., n.º 44/III, por exemplo.

Mas mantiveram as suas posses, tal como mantiveram a relação que mediava entre eles. Continua a contrapor-se uma posse por referência à propriedade, de um lado, a uma posse por referência ao arrendamento, do outro.

No plano da relação, a situação de um por referência ao outro não melhorou nem piorou. O título escrito em vigor continuou a regular as relações das partes. Uma vez que a posse é titulada, cada possuidor é-o nos termos do título por que detém (art. 1259.º do Código Civil). Não se podem individuar outras causas para o relacionamento entre eles existente. O título comanda, imperativamente, que um é possuidor em nome alheio e outro possuidor em nome próprio.

Temos portanto de distinguir dois aspectos. Por um lado há o que respeita ao exterior, à nacionalização, que é determinado pelas leis respectivas. Por outro há o que respeita à relação interna dos possuidores. Enquanto a posse se mantiver, essa relação é comandada pelo título de arrendamento que está na sua origem. Esta relação interna é uma pura relação entre particulares, que prolonga as posições recíprocas preexistentes enquanto a Administração não tomar efectivamente conta dos bens.

A subsistência deste estado de coisas não prejudica em nada as finalidades da reforma agrária. O que poderá prejudicar a reforma agrária é a passividade da Administração. A manutenção da actuação preexistente, pelo contrário, evita que os bens fiquem inexplorados, preenchendo o hiato que doutro modo sobreviria. Há pois uma mera relação entre particulares, que não há que apreciar à luz do Direito Administrativo, mas do Direito Civil.

VI — Sendo assim, o anterior arrendatário *S.*, enquanto prolongar a sua situação de possuidor em nome alheio, está obrigado a pagar renda ao anterior proprietário *R.* A este e a mais ninguém. Ao Estado, nunca. Pois ambos são possuidores de boa fé e como tal têm direito aos frutos que a coisa produzir (art. 1270.º do Código Civil), enquanto o Estado não efectivar a investidura do prédio. Há aqui o mesmo fundamento económico de toda a posse, que é o de valorizar o aproveitamento efectivo e evitar que os bens fiquem ao abandono.

Somos de parecer que esse dever de pagamento das rendas respeita, não apenas à parte ou fracção destinada à reserva, mas a todo o prédio nacionalizado. Suficientemente dissemos já que a nacionalização não pode novar o título do arrendatário, que exclui a posse em nome próprio do prédio. Este não sairia beneficiado pela circunstância, que a lei igualmente concebe como desfavorável para o arrendatário, de o prédio ter sido nacionalizado. Portanto, terá de manter o pagamento da renda referente a todo o prédio enquanto não quiser abandonar a exploração.

Doutro modo, quando e se algum dia sobrevier a tomada efectiva da posse pelo Estado, o arrendatário ter-se-ia locupletado. Não teria de pagar rendas ao Estado pois não é arrendatário deste — o Estado não pode beneficiar-se de um direito de arrendamento que suprimiu. Não tem de pagar ao Estado indemnização pelos frutos colhidos pois não é possuidor de má fé. Se não tivesse de pagar ao proprietário, ter-se-ia locupletado à custa alheia, ficando, após a nacionalização, com mais do que tinha antes.

Pelo contrário, dentro da posição que adoptamos, a omissão do Estado reverterá em benefício de todos os titulares anteriores, como é justo, e não só de um deles.

VII — *E após a entrega da reserva, que se passará?*

Agora, há uma modificação parcial do título. O Estado saiu da passividade e faz a sua primeira intervenção no prédio, demarcando uma reserva em benefício do anterior proprietário.

No que respeita à zona de reserva não há quaisquer problemas a examinar, pois esta foi atribuída apenas ao proprietário.

E no que respeita ao restante?

No que respeita ao restante, como o fundamento da situação é a posse e não a propriedade ou o direito de arrendamento, a situação mantém-se inalterada. Se *S.* mantiver a exploração terá de pagar renda a *R.* Apenas haverá que ponderar quais as consequências, sobre o quantitativo da renda, do facto de a reserva ter sido subtraída ao conjunto. Mas não nos debruçamos sobre este problema como não nos debruçámos em geral sobre o que

respeitava à determinação do quantitativo da renda a pagar no período intermédio.

VIII — *Em conclusão:*

A característica deste caso está na manutenção de facto, após a nacionalização, da situação preexistente, dada a passividade do Estado.

Se os direitos dos titulares anteriores, propriedade e arrendamento, foram extintos pela nacionalização, teremos de concluir que a sua posição passou a ser meramente possessória.

As relações entre ambos continuaram a reger-se pelo título da posse, que é o contrato de arrendamento à luz do qual o explorador directo era possuidor em nome alheio e estava obrigado ao pagamento da renda.

Após a demarcação da reserva do proprietário, deixa de haver problemas quanto a esta, mas a relação mantém-se inalterada para a parte restante. Continuará indefinidamente como relação possessória enquanto se não iniciar o aproveitamento efectivo pelo Estado.

Só assim se evitará um locupletamento à custa alheia entre dois titulares, cujos direitos foram igualmente atingidos pela nacionalização, bem como o paradoxo de a reforma agrária surgir como motivo de ampliação de direitos de um titular em nome alheio que a lei prevê que venha justamente a ser atingido por esta.