

Mariana Barbosa Cirne

**O PROBLEMA DA IMISSÃO NA POSSE NAS
AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE
SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora
como requisito parcial para a conclusão da
especialização *lato sensu* em Direito
Processual Civil do Instituto Brasiliense de
Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Ms. Fábio Lima Quintas

BRASÍLIA

2010

Mariana Barbosa Cirne

**O PROBLEMA DA IMISSÃO NA POSSE NAS
AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE
SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora
como requisito parcial para a conclusão da
especialização *lato sensu* em direito processual
civil do Instituto Brasiliense de Direito Público
– IDP.

Orientador: Prof. Ms. Fábio Lima Quintas

Aprovado pelos membros da banca examinadora em 30/09/2010, com menção _____
(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof. Ms. Fábio Lima Quintas
Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Integrante: Prof. Luis Emílio Pereira Garcia Integrante: Profa. Ana Carolina Figueiró Longo
UNICEUB IDP

BRASÍLIA
2010

Dedico este trabalho a Victor, meu amigo, companheiro e marido que não só divide todos os seus dias comigo, mas também os faz mais ensolarados e serenos. Ao seu lado, os obstáculos parecem sempre superáveis.

A Dirce, minha mãe e melhor amiga, um exemplo de força e entusiasmo.

“Espantada pelos enormes gritos do homem, começou a suar frio. Tomava plena consciência de que até agora fingira que não havia os que passavam fome, não falavam nenhuma língua e que havia multidões anônimas mendigando para sobreviver. Ela soubera sim, mas desviara a cabeça e tampara os olhos. Todos, mas todos – sabem e fingem que não sabem. E mesmo que não fingissem iam ter um mal-estar. Como não teriam? Não, nem isso teriam.

Ela era...

Afinal de contas quem era ela?

A bela e a fera, de Clarice Lispector.

RESUMO

A presente monografia pretende realizar uma pesquisa no âmbito do direito processual civil sobre o instituto da posse, e o seu deferimento liminar, no contexto da ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, prevista no artigo 6º, I, da Lei Complementar nº 76, de 1993. Por meio da pesquisa dogmática e instrumental, e da técnica bibliográfica, pretende-se analisar os contornos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 76, de 1993. No intuito de apresentar de maneira mais holística o problema, intenta-se também trabalhar neste estudo a interpretação do artigo 6, I, da LC nº 76/93 no âmbito da doutrina e da posição consolidada perante os Tribunais Superiores (STJ e STF). Em seguida, almeja-se adentrar na delimitação da posse para depois tratar sobre a possibilidade de sua imissão antecipada, nas particularidades de um procedimento especial em desapropriação, levando-se em conta o conceito de reversibilidade da medida e o interesse público envolvido. Para uma visão mais moderna do procedimento, pretende-se fazer uma abordagem à luz dos ensinamentos de Luiz Guilherme Marinoni e de outros processualistas, para uma visão mais célere e efetiva do processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Além disso, almeja-se elucidar os entraves encontrados pelo INCRA para desenvolver essa política pública em decorrência da compreensão judicial sobre o instituto. Ao se verificar a existência de um problema (não-efetividade das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, por limitações à imissão na posse) espera-se propor uma reflexão sob o amparo de uma posição processual mais moderna quanto à liminar, no intuito de tornar possível a política pública, sem prejuízo das garantias dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Desapropriação; Reforma Agrária; Posse; Antecipação da Tutela, Procedimento Especial; Reversibilidade.

ABSTRACT

This work attempts to conduct a search in the civil procedural law about the institution of possession, and its anticipation in the context of expropriation action for social interest for the agrarian reform, provided for in Article 6, I, Complementary Law number 76 / 93. Through a dogmatic and instrumental research, complemented with the bibliographical technique, is intended to analyze the contours of the expropriation for the social interest for agrarian reform in the Brazilian Federal Constitution and the Complementary Law N° 76 of 1993. To present the problem in a holistic way, it seeks also to work the interpretation of article 6, I, LC N° 76/93, in the perspective of the doctrine and also of the consolidated position in the Brazilian Superior Courts (STJ and STF). Then, It will enter in the contours of the possession to then treat the possibility of its anticipation, the particularities of the specific procedure of the expropriation, together with the concept of reversibility and the public interest involved. For a more modern view of the procedure, It'll use the teachings of Luiz Guilherme Marinoni and of the other teachers of civil procedural for a more expeditious and effective procedure of expropriation for agrarian reform. Furthermore, it aims to elucidate the obstacles faced by INCRA to develop this public policy, because of the judicial understanding about the institute. To verify the existence of a problem (non-effectiveness of expropriation for social interest to agrarian reform, because of the limitations on the writ in possession) is expected to propose a reflection, inspired in a more modern procedural position related to the anticipation of possession, with the objective of turning the public policy into possible, without jeopardizing the guarantees of citizens.

KEY-WORDS: Expropriation, Agrarian Reform, Possession, Anticipation of Tutelage, Special Procedure; reversibility.

LISTA DE ABREVIATURAS

Cf. – Confira, conforme, confronto

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CPC – Código de Processo Civil

EC – Emenda Constitucional

GEE – Grau de Eficiência da Exploração

GUT – Grau de Utilização da Terra

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBID - Ibidem

ID - Idem

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LC – Lei Complementar

LICC – Lei de Introdução ao Código Civil

MC – Medida Cautelar

MS – Mandado de Segurança

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-terras.

PET - Petição

RCL - Reclamação

RE – Recurso Extraordinário

RESP – Recurso Especial

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TDA – Título da Dívida Agrária

TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

SUMÁRIO	1
INTRODUÇÃO	2
1. O MARCO NORMATIVO DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	6
1.1 NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	6
1.2 O RITO PROCESSUAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 1993	11
2. A LEITURA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL SOBRE O PROBLEMA ESTUDADO	20
2.1 A LEITURA DOUTRINÁRIA	20
2.2 A JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA NOS TRIBUNAIS SUPERIORES. STJ E STF	22
2.2.1 <i>No âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ</i>	23
2.2.2 <i>No âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF</i>	29
3. A POSSE	34
4. A IMISSÃO LIMINAR NA POSSE	40
4.1. A OPÇÃO LEGISLATIVA	41
4.2 A REVERSIBILIDADE COMO ÓBICE AO DEFERIMENTO	47
4.3 AS PARTICULARIDADES DA TUTELA EM DESAPROPRIAÇÃO	53
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS	65
ANEXO	70

INTRODUÇÃO

Quando se trata sobre o programa de reforma agrária do Brasil, diversas são as críticas. Muitos alegam que não existem mais áreas para serem desapropriadas para a reforma agrária. Outros entendem que o procedimento é muito lento. Há quem diga que o problema é a falta de vontade política do Governo Federal e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Em suma, as acusações são as mais diversas.

Apesar de tantas críticas, poucas são as observações sobre vários pontos centrais para o problema.

Uma das falhas nas críticas é o desconhecimento do arcabouço constitucional e infraconstitucional sobre o tema, com todas as suas particularidades, quando versa sobre a reforma agrária e o rito a ser seguido em uma ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Outro ponto passível de censura é a ausência de embasamento fático para as críticas. Pouco se sabe – e tampouco é divulgado – sobre os atuais números de assentamentos e de óbices impostos a tal política pública por decisões judiciais.

E não se pense que este último elemento é insignificante para a análise do problema objeto deste trabalho. A existência de uma jurisprudência consolidada contrária à efetivação da reforma agrária, e mais especificamente à imissão na posse do INCRA, é sim um fator que pode dar ensejo à estagnação do projeto de reforma agrária no Brasil. Efetivamente, o controle judicial de política públicas pode obstar a implementação da reforma agrária, fazendo prevalecer o interesse daqueles que não pretendem ver a função social de sua propriedade efetivada.

De acordo com o I Censo de Reforma Agrária, INCRA, CRUB e UNB, realizado entre dezembro de 1996 e janeiro de 1997, o Brasil ainda tem 4,5 milhões de famílias a serem assentadas no programa de reforma agrária.¹ Frise-se que o número se refere a famílias, e não a pessoas, o que demonstra o tamanho do desafio. Quanto à concentração de terras, um recenseamento de 1980 revelou que 45% das terras brasileiras estavam concentradas em

¹ I Censo de Reforma Agrária, INCRA, CRUB e UNB. Dados recolhidos entre dez. 1996 e jan. 1997.

menos de 1% dos estabelecimentos rurais. Segundo o mesmo estudo, metade dos estabelecimentos agrícolas existentes no Brasil produzem em apenas 2,4% das terras nacionais. Há ainda, de acordo com a pesquisa, no Brasil 80 milhões de hectares de terras ociosas.² Esse quadro endossa o quanto ainda é urgente e necessária a efetivação da política de reforma agrária no Brasil.

Com o aumento da preocupação com a efetividade da reforma agrária, o CNJ – Conselho Nacional de Justiça - requereu ao INCRA um análise do quadro de óbices processuais à efetivação da tutela para a reforma agrária. Nos termos do quadro em anexo - que não traz informações de todas as localidades e nem detém todos os dados atualizados -, em decorrência de óbices processuais (impedimento judicial de imissão na posse) 12.063 (doze mil e sessenta e três famílias) não estão em assentamentos, em razão do grande número de liminares vigentes contrárias à autarquia.

Esse quadro dos óbices processuais foi apresentado em 2009, no evento organizado pelo CNJ, no intuito de tornar efetivo um mutirão em processos agrários para garantir celeridade à política pública. O evento ocorreu em 07.12.2009, em Marabá, e identificou como um dos maiores óbices à efetivação da reforma agrária o impedimento da imissão na posse. Naquela oportunidade, por exemplo, foi anunciada pela Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao INCRA, a iniciativa de pedir a revogação de seis liminares de reintegração de posse, só na área do sul do Pará, durante as audiências de conciliação organizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).³

Como as desapropriações para fins de reforma agrária tem se apresentado como complexas e de improvável êxito no Poder Judiciário, o INCRA tem optado, em certas áreas, pela compra direta de terras produtivas, ao invés da expropriação. Isso decorre das dificuldades de encontrar áreas a serem desapropriadas no sul e no sudeste do país, além da ineficiência da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária caso o imóvel

² REIS, Gláucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como desenvolvimento econômico. In. *Direito Agrário Contemporâneo*. Lucas Abreu Barroso e Cristiane Lisita Passos (Org.) Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 113.

³ INCRA. *PFE quer evitar reintegração de posse em terras da união e áreas que não cumprem a função social*. INCRA, 07.12.2009. Obtida via internet. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13650:pfe-quer-evitar-reintegracao-de-posse-em-terras-da-uniao-e-areas-que-nao-cumprem-a-funcao-social&catid=380:noticias&Itemid=316. Acesso em 27.03.2010.

não esteja abandonado.⁴ Como os procedimentos judiciais para a desapropriação não são tidos como válidos perante o Judiciário, tornando o procedimento moroso e difícil, a autarquia tem preferido a aquisição direta das terras, ao invés de enfrentar o litígio. Torna-se, portanto, sem efeitos práticos, ou melhor, com efeitos mais danosos à política pública do que benéficos, a pretensão do artigo 184 da CF (a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária) e a previsão do artigo 6º, inciso I (imissão na posse), da Lei complementar nº 76, de 1993.

Todo esse contexto leva à conclusão de que o problema da ineficiência da imissão da posse nas desapropriações é uma dificuldade atual e grave, que merece ser estudada. O cenário fundiário brasileiro continua sendo desigual e excludente, carecendo de uma política pública que possa reverter esse quadro, de maneira efetiva.

Por essas razões, as perguntas que desafiam este estudo são: qual é a compreensão do artigo 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76/93, que determina a imediata imissão na posse do INCRA, no procedimento especial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, formulada pela doutrina e pela jurisprudência? A determinação da imissão na posse é uma escolha do legislador? A reversibilidade pode ser um fundamento apto a afastar o deferimento da imissão na posse prevista em lei? Qual seria a possível interpretação do dispositivo que daria efetividade à política de reforma agrária brasileira?

Para tentar responder a essas indagações, o presente trabalho iniciará o primeiro capítulo com uma análise dos instrumentos constitucionais (Constituição Federal de 1988) e legais (Lei Complementar nº 76/93), específicos para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Em seguida, busca-se no próximo capítulo trazer para o estudo a posição doutrinária e a construção jurisprudencial formada nos Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça – STJ e Supremo Tribunal Federal – STF) sobre a imissão na posse em sede de desapropriação para reforma agrária, para entender a visão sedimentada sobre o assunto.

⁴ RODRIGUES, Flávio. *Governo compra mais terras do que desapropria*. Brasília: INCRA, 2009. Obtida via internet. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13710:governo-compra-mais-terras-do-que-desapropria&catid=321:incra-na-midia&Itemid=305. Acesso em 26.03.2010.

No mesmo capítulo merecerá especial atenção o instituto da posse, por ser este o tema central deste trabalho, em conjunto com o princípio da Função Social da Propriedade. Para complementar o estudo, pretende-se apurar os contornos da tutela da posse e as particularidades de tal instituto no contexto das desapropriações por interesse social para a reforma agrária, como opção legislativa, levando-se em conta a existência de um rito sumário e de um contraditório especial. Ainda no âmbito processual, almeja-se ainda falar sobre a possibilidade de sua interpretação como antecipada da tutela (enfrentando a discussão atinente à sua reversibilidade, trazida pelo Poder Judiciário), à luz de uma visão mais progressista do processo, acolhida por autores como Luiz Guilherme Marinoni e outros processualistas que trabalham com o tema.

Passando por todos os pontos já acima delimitados – necessários para um estudo de processo civil conjugado com direito agrário – espera-se fornecer uma interpretação que espelhe o sentido de sua regulamentação e a importância prática das imissões na posse das desapropriações interesse social para fins de reforma agrária à luz de uma doutrina processual mais moderna. Almeja-se, assim, mostrar um problema. Enxergá-lo e, quem sabe, assim fazer com que se repensem algumas posições consolidadas na sociedade brasileira.

1. O MARCO NORMATIVO DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

O presente estudo trabalha sob o marco da Constituição de 1988. Por essas razões, não se ambiciona retornar ao Código de Hamurabi ou ao Direito Romano⁵, mas de maneira direta, pretende-se abordar a imissão na posse em desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária a partir do marco fixado pela Constituição Federal de 1988 e pelas regulamentações infraconstitucionais.

1.1 Na Constituição Federal de 1988

O artigo 184 da Constituição Federal não deixa dúvidas quanto aos requisitos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Eis o seu conteúdo:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Em outras palavras, o dispositivo constitucional atribuiu a competência da desapropriação por interesse social à União; delimitou em que hipótese tal procedimento judicial será possível: quando o imóvel rural não cumprir a sua função social; e determinou o pagamento de justa indenização prévia⁶. Trouxe expressos em apenas um artigo, portanto, a

⁵ OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em direito. *In Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

⁶ Note-se que há quem defenda que a indenização a ser paga em uma ação de desapropriação por interesse social não pode ser compreendida como prévia, pois, o pagamento das TDAs – títulos da dívida agrária – será realizado no prazo de 20 anos. Cf. SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 902-903. Não se adota tal posição neste

competência, a hipótese legal e a contrapartida a ser prestada pelo Estado na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Contudo, pela leitura do dispositivo constitucional parece claro concluir que se trata de uma desapropriação sanção^{7,8}. Para aquele que não dá cumprimento à função social da propriedade rural será imposta a perda de sua propriedade, compensada pelo pagamento mediante títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de até 20 anos. Ora, a percepção de uma indenização, a ser quitada ao longo de um prazo, decorre da idéia do descumprimento de um dever previsto na Constituição Federal: o cumprimento da função social da propriedade (artigo 170, II, da Constituição Federal). Não há, portanto, como negar o caráter sancionador da desapropriação social. Reconhecendo essa característica, José Afonso da Silva explica que a “sanção para o imóvel rural que não esta cumprindo a sua função social é a desapropriação por interesse social (...).”⁹ Conferindo o mesmo atributo sancionador ao instituto, Marcos Prado de Albuquerque explica que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária:

(...) é a atuação da vontade do Estado, mediante indenização, consistente na retirada de bem de um patrimônio, em atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição de terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o

trabalho, afinal, nos termos do art. 5º, inciso V, da LC nº 76, de 1993, é exigido, quando se propõe a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o prévio depósito das TDAs. Não bastasse isso, as TDAs são títulos de crédito *pro soluto*, que circula no comércio. (RSTJ 25/257).

⁷ Para dar substância ao caráter sancionatório da desapropriação, Roberto Wagner Marquesi explica que: “Dado que o ordenamento jurídico assegurou-lhe o direito de propriedade, mas sob a condição de exercê-lo segundo os balizamentos previstos no mesmo ordenamento, e, dado que o exercício do direito deu-se em dissonância com esses balizamentos, a caracterizar o abuso (valham, aqui, os ensinamentos de Jossierand), surge a possibilidade de se deflagrar o procedimento expropriatório. Cf. MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009, p. 175.

⁸ Carlos Frederico Marés, por sua vez, defende que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não pode ser entendida como sanção. Para chegar a tal conclusão, o autor argumenta que todas as desapropriações pretendem fazer um ordenamento territorial do Brasil. As únicas diferenças entre a desapropriação para fins de reforma agrária e as outras modalidades seriam: a competência exclusiva da união e o pagamento da indenização em TDAs. Quanto ao segundo ponto, o autor não o vê como sanção, afinal, está se pagamento por um bem imóvel, e em troca de tal ativo, a contraprestação deve ter a mesma qualidade. Por trás da declaração de que a desapropriação é uma sanção, o autor vislumbra uma ideologia que protege a propriedade como um bem absoluto. Cf. MARES, Carlos Frederico. Desapropriação sanção por descumprimento da função social?. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 68.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21º ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 796.

desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.¹⁰

A despeito de abordar o regime da Constituição Federal brasileira anterior, Vicente Sabino Júnior esclarece que o objetivo perseguido na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a transformação coativa da propriedade, ao modificar-lhe a estrutura ou a destinação, para assim impedir ou corrigir a titularidade sobre grandes bens¹¹. Esse objetivo continua dentro do espírito da Constituição Federal de 1988, que pretende exatamente transformar a estrutura da propriedade no Brasil.

No entanto, para que não existissem excessos quanto ao pagamento em parcelas (títulos da dívida pública) da justa indenização, há, no § 1º do artigo 184 da Constituição Federal, ressalva quanto ao pagamento em dinheiro das benfeitorias úteis e necessárias. Criou-se, assim, um regime dúplice para a forma de pagamento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária: o valor da terra nua será pago por meio de TDAs¹² (títulos da dívida agrária) e o valor das benfeitorias será adimplido em dinheiro.

O direito constitucional à propriedade está materializado no artigo 5º, inciso XXII, mas, está condicionado à previsão do inciso seguinte: “XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”¹³. Aqui, o princípio da função social da propriedade está inserido dentro da

¹⁰ ALBURQUEQUE, Marcos Prado. *O Direito Agrário na Constituição* (obra coletiva). Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 161.

¹¹ SABINO JÚNIOR, Vicente. *Da desapropriação: doutrina, legislação, jurisprudência, prática*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 70.

¹² Parece interessante registrar que Antônio Moura Borges é professor e advogado na área agrária de Mato Grosso do Sul há 39 anos, e, quando fala sobre as TDAs, em seu curso de direito agrário, indica-os como o único título garantido pela Constituição Federal e que tem muita procura no mercado de valores por parte de investidores e pessoas interessadas em adquiri-lo com certo deságio. Cf. BORGES, Antonio Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2º ed., Leme: Edijur, 2007, pp. 667/668.

¹³ Merece menção que este estudo parte da premissa de que a função social está dentro do conceito de propriedade, não havendo aqui qualquer conflito dentre os institutos. Nesse sentido, Garcia de Enterría e Tomás Ramon Fernandes pontuam que “La propiedad nos es, evidentemente, um derecho absoluto y, exactamente igual que todos los derechos, há de servir a uma necesidad colectiva para subsistir o mantenerse (...). Cf. ENTERRÍA, Eduardo G.; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo II*, 4º Ed., Madrid: Civitas, 1997, p. 221. Tratando sobre o direito de propriedade, na Constituição Federal brasileira, Marcelo Sciorilli aduz que “o direito de propriedade, em nosso ordenamento jurídico, só encontra guarida se e quando exercido segundo a sua função social”. Em: SCIORILLI, Marcelo. *Direito de Propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007, p. 84 No entanto, há quem defenda que exista aqui um conflito entre o direito de

própria concepção da propriedade e tem como norte uma situação de bem-estar tanto do titular como da sociedade.¹⁴

Dentro do texto constitucional, houve ainda espaço para a materialização dos requisitos a serem exigidos para o cumprimento da função social da propriedade rural. O artigo 186 da Constituição Federal aduz o seguinte:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O conceito da função social da propriedade¹⁵, que enseja a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, não se resume à produtividade. A Constituição Federal de 1988 desenvolveu um conceito que passa por 4 (quatro) requisitos cumulativos: i) a produtividade do imóvel (inciso I); ii) a preocupação com o meio ambiente (inciso II); iii) os direitos trabalhistas (inciso III); e iv) o bem-estar social (inciso IV). Marcelo Sciorilli também endossa que os requisitos do artigo 186 precisam estar presentes simultaneamente, ou seja,

propriedade e o exercício de seu interesse social, o que demandaria um “complexo juízo de ponderação entre princípios contrapostos”. Nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martins; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1291. No entanto, mais uma vez se registre que essa não é a posição acolhida neste trabalho.

¹⁴ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009, p 37.

¹⁵ Há que entenda que o termo “função social da propriedade”, inserido no texto da Constituição Federal, detém uma impropriedade técnica, visto que o correto seria falar sobre a “função social da terra”, pois, tal terminologia só daria ênfase à observação do direito agrário, deixando de lado a essencial conexão do instituto com o direito ambiental. Nesse sentido: MIRANDA, Gursen de A. *Direito Agrário e Ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 25-26 e BORGES, Paulo Torminn. *Estatuto da Terra com a legislação pertinente emendada*, São Paulo: Pro-livro, 1979, p. 7. Contudo, este trabalho não entende que a questão terminológica detenha efeitos práticos que modifiquem a sua aplicação, motivo pelo qual, não endossa tal crítica.

devem ser cumpridos ao mesmo tempo pelo proprietário¹⁶. O texto constitucional, ao exigí-los de maneira expressa simultaneamente, não deixa dúvidas quanto a isso.

Na Constituição Federal de 1988, houve ainda a preocupação com o procedimento a ser levado a efeito na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Tanto é assim que no texto constitucional estão delimitadas algumas das características próprias da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conferindo-se à lei complementar a definição específica de como se daria o procedimento e o contraditório especial a ser processado perante o Poder Judiciário:

Art. 184 (...)

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento **contraditório especial, de rito sumário**, para o processo judicial de desapropriação. (grifo nosso)

A Constituição Federal de 1988 conferiu a possibilidade de a União propor a ação de desapropriação, desde que respeitado o marco da edição do decreto presidencial¹⁷ que declara o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária.

¹⁶ SCIORILLI, Marcelo. *Direito de Propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007, p. 86 e MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009, p. 109.

¹⁷ Apenas para que se tenha noção da importância da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, registre-se que “de cada seis decretos assinados pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, nos últimos cinco anos (2005/2009), um tratava da desapropriação de propriedades destinadas para a reforma agrária. Em números absolutos, entre janeiro de 2005 e dezembro deste ano, a presidência da República baixou 3.615 decretos, sendo 603 declarando o interesse social por imóveis avaliados pela União e considerados improdutivos, passivos de desapropriação.” Ora, tais dados reforçam a importância de estudar os óbices à efetivação da política pública agrária, que conta com a participação direta do Presidente da República no processo. Apesar disso, este mesmo artigo apresenta também a atual tendência do Poder Público de adquirir diretamente as propriedades privadas, ao invés de expropriar as terras que descumpram a sua função, diante das dificuldades de efetivar a política pública agrária. Cf. RODRIGUES, Flávio. *Governo compra mais terras do que desapropria*. Brasília: INCRA, 2009. Material da internet. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13710:governo-compra-mais-terras-do-que-desapropria&catid=321:incra-na-midia&Itemid=305. Acesso em 26.03.2010.

A questão que surge, à luz desse marco normativo, diz respeito à possibilidade de o proprietário, que perderá a sua propriedade em troca da indenização, em razão do processo de desapropriação por interesse social, opor-se à expedição do decreto presidencial. Ou mais. Poderia surgir o seguinte questionamento: haveria como evitar a expedição do decreto presidencial? É possível discutir se houve o descumprimento da função social, mesmo antes da propositura da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, evitando-se, assim, a imissão na posse do Poder Público?

Algumas pistas para as respostas a essas perguntas parecem brotar do parágrafo constitucional seguinte. Ao conferir a regulamentação do procedimento especial para uma lei complementar, o constituinte aproveitou o ensejo para determinar que na expropriação agrária houvesse um contraditório especial e um rito sumário. Em outras palavras, primou por prestigiar a celeridade a ser empregada em uma ação de desapropriação por interesse social, levando em conta o objetivo de concretizar a reforma agrária.

No intuito de que seja possível averiguar o que significam tais dispositivos, passa-se à análise da Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, que disciplina o § 3º, do artigo 184 da Constituição Federal de 1988, ou seja, traça as diretrizes de como deve transcorrer o processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária quanto ao seu contraditório especial de rito sumário.

1.2 O rito processual da Lei Complementar nº 76, de 1993

Nos termos da Lei Complementar nº 76, de 1993, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é composta por duas fases distintas: uma administrativa e outra judicial. Para cada uma delas, existem tarefas específicas a serem tomadas pelo Poder Público e outras medidas a serem implementadas com a chancela do Poder Judiciário.

A primeira delas, em síntese, permite avaliar se houve o descumprimento da função social da propriedade que se pretende desapropriar e ponderar sobre quanto seria a indenização devida (valor da terra mais as benfeitorias indenizáveis). Em outras palavras, ocorre aqui a vistoria e a avaliação do imóvel a ser desapropriado. Nesta oportunidade, os

técnicos do INCRA realizarão minucioso levantamento¹⁸ sobre as características do imóvel e as atividades econômicas desenvolvidas pelo proprietário. Apreciarão os graus de utilidade da terra e de eficiência da exploração (art. 6º, da lei nº 8.929/93 – GUT e GEE), além do devido cumprimento das relações de trabalho e se é respeitado o bem estar dos trabalhadores e do proprietário (exemplo de descumprimento seria a existência de trabalho escravo). Os técnicos da autarquia verificarão ainda se houve o necessário cumprimento das obrigações ambientais (respeito às áreas de preservação permanente e de reserva legal, por exemplo – artigos 16 e 18 do Código Florestal). Em outras palavras, os requisitos exigidos no artigo 186 da CF. Ocorrerá aqui, também, a verificação sobre se a área objeto de estudo detém viabilidade técnica e econômica para a destinação de assentamento de reforma agrária.¹⁹

Por fim, será feito um estudo sobre o valor no mercado imobiliário da propriedade a ser expropriada, chancelado pelas últimas compras e vendas na área e por avaliações do mercado imobiliário local sobre o imóvel (art. 12, § 2º, da Lei n. 8.629/93). Tais dados serão preponderantes para a definição do valor a ser pago a título de justa indenização pela expropriação do bem, o preenchimento do requisito “preço de mercado”.

Em se verificando o descumprimento da função social da propriedade rural, será atualizado o dado cadastral fundiário do imóvel rural, com o sucessivo envio de correspondência ao proprietário, preposto ou representante legal, informando a situação cadastral encontrada, para possíveis impugnações administrativas no prazo de 15 dias (Norma de execução/INCRA/SD/nº35/2004). Só após o resultado das impugnações e recursos administrativos é que terá fim o procedimento administrativo, com a efetiva reclassificação fundiária do imóvel rural.²⁰

Marcelo Sciorilli também realiza a divisão do procedimento expropriatório para reforma agrária em duas fases. Quanto à primeira fase, detalha-a da seguinte maneira:

¹⁸ Apenas para ciência, a entrada dos técnicos só é realizada após a prévia notificação dos proprietários, preposto ou representante, quanto à realização de vistoria prévia e levantamento de dados, nos termos do art. 2º, §§ 2º e 3º, da lei n. 8.629/93.

¹⁹ SANCHES, Cid Roberto de Almeida. Natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. Ano 20, n. 19, 2007, p. 68.

²⁰ SANCHES, Cid Roberto de Almeida. Natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. Ano 20, n. 19, 2007, pp. 69-70.

Na primeira, dá-se o levantamento de dados e informações, ficando o órgão federal competente autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, com prévia notificação (art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/1993).

Apura-se, nesta fase preambular, a presença dos requisitos necessários à expedição do decreto expropriatório, vale dizer, se o bem visado configura propriedade rural, se a área é produtiva ou não e em que extensão (art. 6º, da n. Lei 8.629/1993), se a sua função social está sendo atendida etc. É a chamada fase declaratória ou administrativa.²¹

Ocorre, então, na fase administrativa um estudo no bojo de um processo administrativo, com vistoria do órgão executor da política agrária – no caso, o INCRA – para nos termos dos requisitos da Lei Complementar nº 76/1993 e da Lei nº 8.629/1993, aferir se houve ou não o descumprimento da função social da propriedade. Apesar de se tratar de ato autônomo²², o decreto presidencial que declara a propriedade como de interesse social, ocorre, em regra, após o procedimento administrativo do INCRA referente à vistoria e à avaliação.

Em seguida, ocorre a fase judicial, em que será possível propor a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A propositura deve ocorrer depois de vencida a fase administrativa e publicado o decreto presidencial, que reconhece o imóvel como descumpridor de sua função social. Eis o que diz a Lei Complementar nº 76/1993 disciplina:

Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, **inclusive durante as férias forenses**. (grifo nosso)

²¹ SCIORILLI, Marcelo. *Direito de Propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007, p. 164.

²² Cid Roberto de Almeida Sanches defende que o decreto presidencial é ato declaratório, simples e discricionário. Para o autor, o decreto não integra o procedimento administrativo do INCRA, podendo inclusive preceder ao procedimento administrativo, em razão de juízo de conveniência e oportunidade. Tal conclusão se pauta em uma observação analógica do artigo 7º, do decreto-lei nº 3.365/41 em conjunto com o artigo 2, § 2º, da lei complementar nº 76/93. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já teria endossado essa autonomia nos julgamentos dos MS nº 20.741-DF, 23.312-PR, 25.534-DF. Cf. SANCHES, Cid Roberto de Almeida. Natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. Ano 20, n. 19, 2007, pp. 68 e seg.

§ 2º Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Após o decreto presidencial, o INCRA – órgão executor da reforma agrária – pode propor a ação de desapropriação que será processada com a máxima celeridade, até mesmo no período das férias forenses. Não bastasse isso, a expedição do decreto presidencial legitima ainda o INCRA a realizar – caso entenda necessária e seja deferido tal pleito pelo juiz - novas vistorias e avaliações – sem que o proprietário possa impedir tal procedimento. Logo, o artigo 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 76/93, concede ao Estado o direito, a ser apreciado pelo juízo, de adentrar na propriedade particular para avaliar mais uma vez se a função social da propriedade foi de fato descumprida.

Quanto à fase judicial, existem ainda características próprias a serem cumpridas pelo Poder Público, antes mesmo da propositura da medida, como por exemplo, os requisitos a serem preenchidos na instrução da petição inicial com documentos como: i) o texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, ii) certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel, iii) documento cadastral do imóvel, iv) laudo de vistoria e avaliação administrativa, v) comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua e vi) comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias²³.

Todos esses cuidados são uma garantia à efetividade da desapropriação e ao direito ao contraditório do desapropriado. Como o procedimento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária segue um contraditório especial (art. 184, § 3º, da CF), exige-se do Poder Público a comprovação dos dados do imóvel a ser desapropriado, com os seus pertinentes ônus, o que representa a segurança de que a propriedade é de quem de fato se apresenta no pólo passivo. Além disso, desde a inicial, já deve haver o depósito da indenização e o comprovante dos lançamentos das TDAs (títulos da dívida agrária).

²³ Cf. art. 5º, da Lei Complementar nº 76, de 1993.

Dentre os documentos exigidos para a instrução da petição inicial, restam firmados os requisitos a serem preenchidos no laudo de vistoria e avaliação (plantas, relação de benfeitorias e discriminação de valores). Esse laudo pode, no futuro, caso contestado o valor apurado pelo INCRA, permitir uma nova avaliação sobre quanto é devido pelo imóvel. Também como meio de garantir a justiça da desapropriação, exige-se a apresentação da descrição do imóvel, com todos os seus bens e particularidades, para que seja possível aferir que todos os seus elementos foram contabilizados para a apuração da indenização a ser paga.

Mas, o que de fato mais interessa ao presente estudo é a determinação contida no artigo 6º, da Lei Complementar nº 76, de 1993, após a alteração realizada pela Lei Complementar nº 88, de 1996:

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitir o autor na posse do imóvel; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996\)](#). *(grifo nosso)*

II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente

De forma categórica, a Lei Complementar nº 76, de 1993 determina que o Poder Público – aqui representado pelo INCRA – seja imitado na posse do imóvel no primeiro despacho judicial da petição inicial. Note-se que, antes, era necessária a autorização judicial para o depósito em juízo, seguida da citação para o expropriado contestar. Só depois de autorizado o depósito é que ocorreria a imissão na posse. Contudo, com a alteração proporcionada pela Lei Complementar nº 88, de 1996, a imissão do autor na posse é a primeira determinação judicial a ser efetivada em juízo (desde que cumpridos os requisitos da petição inicial, entre os quais se põe o depósito da indenização). Eis aqui um dos desmembramentos do contraditório especial e do rito sumário na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

A alteração proporcionada pela Lei Complementar nº 88, de 1996, pretendeu agilizar²⁴ o procedimento expropriatório, especialmente para a “rápida obtenção da imissão na

²⁴ Interessante explicar que no direito comparado, os autores que trataram do processo agrário sempre realizaram uma abordagem pensando em como agilizar o seu procedimento. Nesse sentido, Cappelletti defendia a necessidade alcançar um processo mais rápido, mais econômico e menos formal, com um procedimento sumário,

posse”²⁵. Endossando que este deve ser o primeiro provimento judicial, Marcelo Sciorilli sublinha que

(...) ao despachar a petição inicial, e uma vez efetuado o depósito da indenização, o juiz mandará imitar o autor na posse do imóvel, determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel, para conhecimento de terceiros (art. 6º da LC n. 76/1993)²⁶

Não bastasse a determinação da emissão na posse, existem ainda dois outros dispositivos que tornam o procedimento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária bastante peculiar. O primeiro deles, que merece menção, é o artigo 9º da Lei Complementar nº 76/93: “Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, **excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado**.” (grifo nosso).

Aqui, o dispositivo expressamente veda a apreciação do interesse social declarado na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Em outras palavras, a matéria de defesa é limitada, basicamente, à discussão quanto ao valor a ser pago como justa indenização. Não se permite a discussão judicial, em sede dessa ação de desapropriação, do mérito do ato do Presidente da República (Decreto) que declarou descumprida a função social da propriedade.

Apesar de tal conclusão parecer simples, não é essa a interpretação dada pela doutrina ao dispositivo. Edison Pereira Nobre Júnior, por exemplo, defende que “o dogma da não discussão do interesse público na ação possessória não mais deve prevalecer na atualidade.”²⁷ A sua proposta de leitura, quanto a tal dispositivo, é a de que se o expropriado

fundado pelo princípio inquisitivo. Em “El problema procesal del derecho Agrario a luz de las tendencias planificadoras de las Constituciones modernas.” Cf. CHACÓN, Enrique Ulate. Apuntes para uma Teoria General del derecho procesal agrario (Antecedente, importancia y Contenido). In *Revista de Direito Agrário*, ano 16, n. 14, dez, 2000, p. 53.

²⁵ HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 7º Ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 24.

²⁶ SCIORILLI, Marcelo. *Direito de Propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007, p. 166.

²⁷ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3º ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 164.

quiser impugnar a existência de utilidade pública terá de fazê-lo através do ajuizamento de outra demanda.²⁸ E mais. Alguns autores ultrapassaram essa posição, para defender uma interpretação do artigo 9º, da LC nº 76, de 1993, que inclui inclusive na possibilidade de imissão na posse do poder expropriante prevista no artigo 6º, inciso I, da LC nº 76, de 1993:

Para obviar tal inconveniente, passou-se a admitir a propositura de medida cautelar, com vistas a surtar o andamento da desapropriação enquanto não decidido definitivamente o feito onde a sua nulidade é questionada.²⁹

Carlos Ari Sundfeld, por exemplo, afirma que a existência do interesse público declarado no decreto presidencial pode ser apreciada no bojo da desapropriação, sob pena de se ofender ao contraditório e à ampla defesa³⁰. Essa posição é defendida sob o argumento de que caso não se admitisse o questionamento do interesse público na contestação da desapropriação acabar-se-ia por tornar sem efeito a medida, ante a perda material do bem antes do julgamento. Além disso, segundo o autor, ocorreria o inconveniente da multiplicação de processos perante o Judiciário sobre o mesmo tema – o interesse social da desapropriação³¹.

José Carlos Salles também acolhe a posição de que, apesar de não existir menção expressa na Lei Complementar nº 76, de 1993, pode o expropriado propor ação direta para discutir se não houve o interesse social, necessário à desapropriação para fins de reforma agrária.³² Exatamente sobre essa posição endossada pela doutrina – em uma visão sobre o artigo 6º e 9º da Lei Complementar nº 76, de 1993 – é que se pretende estudar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

²⁸ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3º ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 164.

²⁹ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3º ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 165. Para embasar esta afirmação, o autor cita os seguintes precedentes: TFR, MS 02871, 1º Turma, Rel. Juiz Célio Erthal, DJ 14.11.1989; TFR, AI nº 56.167/GO, Rel. Min. Carlos Mário Velloso, DJ 23.6.1988.

³⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 30.

³¹ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3º ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 167.

³² SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 914.

Contudo, para complementar a caracterização do contraditório especial (artigo 184, § 3º, da Constituição Federal), merece também registro o que diz o artigo 18 da lei complementar nº 76, de 1993, que estabeleceu ainda a preferencialidade e a prejudicialidade das ações de desapropriação por interesse social com relação a outros pleitos sobre o mesmo imóvel. A dicção do artigo diz: “As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter **preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando**, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.” (grifo nosso)

Parece, então, que o artigo acima transcrito poderia dar ensejo a duas interpretações. A primeira seria a de que os processos em trâmite perante o Poder Judiciário que versassem sobre o imóvel desapropriado estariam prejudicados e as questões referentes a ele deveriam ser absorvidas pelo processo de desapropriação. A segunda proposta de leitura seria a de que a impugnação em outras ações, quanto ao imóvel objeto da desapropriação, não seria possível.

Como acontece na maioria dos temas agrários, a doutrina majoritária foi muito além dessas duas alternativas. Decidiu não abordar o dispositivo acima transcrito, ou dar-lhe uma leitura que não representa qualquer efeito prático. Nesse sentido, Weliton Militão dos Santos defende a inaplicabilidade do artigo 18 da Lei Complementar nº 76, de 1993, utilizando como premissa a sua experiência prática como juiz:

Até aqui, como se viu, restou demonstrado, frise-se, no mundo do Direito e no mundo fenomênico, que, excepcionalmente, malgrado a disposição contida no artigo 18 da Lei do Rito Sumário, a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária pode não ser nem preferencial nem prejudicial a certas ações que consubstanciem questionamento de objeto atinômico à própria *ratio essendi* da ação de desapropriação (...)³³

Diante de tais colocações e considerando o regime da Constituição de 1988 e da Lei Complementar nº 76, de 1993, especialmente no que tange à exigência do contraditório especial e do rito sumário, que são elementos essenciais para a defesa da imissão na posse no bojo da ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pode-se concluir que:

³³ SANTOS, Weliton Militão dos. *Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos*. – Reflexo no Direito Penal. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 224.

- a) a desapropriação por interesse social segue um rito sumário, com contraditório especial (art. 184, § 3º, da CF e art. 1º da LC 76/93);
- b) a imissão na posse deve ser deferida após a propositura inicial da ação de desapropriação por interesse social, como primeira providência ao admitir a petição inicial (art. 6º da LC nº 76/93);
- c) a contestação apresentada em desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária deve ter sua discussão restrita ao valor a ser pago como justa indenização. Não cabe a impugnação do interesse social declarado pelo Presidente da República em decreto (art. 9º da LC nº 76/93);
- d) a ação de desapropriação por interesse social é preferencial e prejudicial quanto a qualquer outra demanda (art. 18º da LC nº 76/93).

Para trabalhar esses pressupostos acima enumerados, almeja-se em seguida resgatar a posição doutrinária e jurisprudencial, no intuito de atestar que existe um problema na leitura e aplicação de tais dispositivos. Em sucessivo, almeja-se aferir quais os contornos essenciais para uma compreensão dos elementos objeto do presente estudo (a posse e a sua imissão em uma ação de desapropriação para reforma agrária), no intuito de fornecer subsídios para a discussão aqui travada. Ao se conhecer melhor tais elementos, espera-se que seja viável avaliar qual tipo de leitura processual sobre os dispositivos em estudo mais se ajusta ao instituto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

2. A LEITURA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL SOBRE O PROBLEMA ESTUDADO

Apesar do artigo 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993, ser categórico quanto ao deferimento da imissão na posse no bojo da ação de desapropriação para fins de reforma agrária, como se verá, não é essa a posição albergada pela doutrina e pela jurisprudência dos Tribunais Superiores. Em tais âmbitos há a formação de um entendimento que ou nega o deferimento da imissão liminar da posse ou imputa o dispositivo como inconstitucional.

Então, este capítulo se pauta na apresentação de tais leituras doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto, para depois se ater aos contornos dos institutos posse, dentro do contexto expropriatório, seguido das seguintes questões processuais: a) a opção legislativa do procedimento expropriatório, b) a sua interpretação como tutela antecipada, com ênfase na reversibilidade da medida e c) particularidades da expropriação. Tais estudos têm o intuito de permitir visualizar até que limites o legislador pode propor um procedimento diverso daquele característico do procedimento ordinário e se tais particularidades se coadunam, ou não, com o sistema constitucional brasileiro e com o objetivo de uma desapropriação pautada na função social da propriedade.

2.1 A leitura doutrinária

Poucos são os trabalhos que se debruçam sobre a Lei Complementar nº 76, de 1993, e avaliam a pertinência de seus dispositivos. Os raros estudos sobre o tema, ou os trabalhos que o abordam de passagem, como se demonstrará abaixo, fazem severas críticas ao art. 6º, inciso I, da LC nº 76, de 1993, para defender a sua inaplicabilidade ou questionar a sua constitucionalidade³⁴.

Em um exemplo raro, José Carlos de Moraes Salles não prega a inaplicabilidade do dispositivo. Quando analisa o artigo 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993, esse autor assevera que a imissão na posse concedida ao Poder Público detém caráter provisório. Nesse sentido, defende que “embora o inciso I do art. 6º, da LC nº 76 de 06.07.1993 não esclareça, entendemos que a imissão na posse a que se refere é a *provisória* e não a *definitiva*.”³⁵ Como argumento apto a tal conclusão, defende que a posse só se torna definitiva após o pagamento integral da indenização devida ao expropriado, ainda que este pagamento se consubstancie em títulos da dívida agrária. O autor admite, portanto, a reversibilidade fática da posse.

Outros autores, quando estudam o art. 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993, vão muito além quanto à avaliação do artigo. Classificam a imissão na posse, determinada no referido dispositivo, como medida inconstitucional. Para Kiyoshi Harada, por exemplo, o vício constitucional decorre de ofensa ao artigo 184 da Constituição da República:

A imissão de posse pela forma determinada fere, às escancaras, o preceito constitucional do prévio pagamento da justa indenização em títulos da dívida agrária (art. 184 da CF). A exibição do comprovante de lançamento de títulos no valor ofertado não significa pagamento prévio do valor da terra nua. É preciso que tais títulos estejam na disponibilidade do expropriado para a sua fruição. Antes disso, não pode o expropriado ser despojado de sua posse. Outrossim, a proibição de desapropriar propriedade produtiva e a pequena propriedade rural, como tais definidas em lei, fatos dependentes de apuração por perícia, aliada à amplitude de defesa assegurada ao expropriado (art. 9º), está a desaconselhar a imissão *in initio litis*,

³⁴ Registre-se que, apesar de se discutir tal hipótese, não nenhuma ação no Supremo Tribunal Federal questionando a constitucionalidade do dispositivo.

³⁵ SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 912.

que poderá redundar em danos irreparáveis, caso a desapropriação não possa prosperar.³⁶

Também bastante descrente da possibilidade de emissão provisória da posse na desapropriação, Celso Bastos a vê assim:

O instituto da imissão provisória na posse vale-se de uma utilização de palavras pouco reveladoras do verdadeiro sentido do que acontece. “Imissão provisória” dá a idéia de que, a qualquer momento, ela se tornará reversível. De que em algum instante ocorrerá a devolução do imóvel ao desapossado; no entanto, isto não acontece, salvo hipóteses absolutamente raras de desistência da desapropriação. Em situações normais, a imissão provisória equivale para o desapropriado a uma perda definitiva do imóvel e, assim sendo, não se vê como essa passagem possa se dar sem a satisfação dos requisitos constitucionais da justa e prévia indenização.³⁷

O pessimismo quanto à aplicabilidade do artigo 6º, I, da Lei Complementar nº 76, de 1993, como se poderá conferir no próximo capítulo, não se restringe à doutrina.

2.2 A jurisprudência consolidada nos Tribunais Superiores. STJ e STF

Não basta que a lei – abstrata e genérica – trace os conceitos procedimentais especiais para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Da mesma forma, estudar as conclusões de quem aborda o tema da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e o direito de imissão na posse não é suficiente para a apresentação de um problema.

³⁶ HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 7º Ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 26.

³⁷ BASTOS, Celso. Desapropriação e imissão provisória na Constituição de 1988. In. *Revista de Direito Constitucional*, Vol. 4, jul-set, 1993. Apesar de entender que a irreversibilidade está no cerne da desapropriação, quanto trabalha o conceito de imissão provisória da posse, em favor do Poder Público, Celso Bastos defende que em regra deve-se repudiar, ou ignorar a alegação de urgência do Poder Público, pois muitas vezes não é sincera, o que dá ensejo à revogação de uma imissão provisória já deferida, ou, caso se prefira, de que seja antecedida de um procedimento avaliatório.

Essencial para a crítica deste trabalho é também saber como os dispositivos até aqui estudados estão sendo lidos pelo Poder Judiciário. Então, como recorte metodológico, elege-se como Tribunais a serem objetos de estudo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). Pretende-se abordar as suas decisões quanto às imissões na posse em ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária no intuito de verificar quais são os argumentos esposados pelos julgadores. Ressalve-se que descortinar a construção de sentido da jurisprudência não é colocar um ponto final na discussão, mas sim, dar argumentos iniciais para uma proposta de reflexão sobre o tema.

À análise.

2.2.1 No âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ

Em uma das primeiras oportunidades de apreciação sobre a imissão na posse do INCRA, o Superior Tribunal de Justiça - STJ firmou a seguinte posição:

Havendo ação em curso para o fim específico de ser declarado como produtivo o imóvel desapropriado para fins de reforma agrária, inexistente direito líquido e certo do INCRA de se apossar, previamente, do bem, mediante o depósito de quantia apurada em procedimento avaliatório³⁸.

Interessante que, no julgamento do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no próprio acórdão, ficou consignada a existência do artigo 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993, que determina a imissão provisória na posse do bem em favor da autarquia. No entanto, naquela oportunidade, a Corte entendeu que ele deveria ser lido em conjunto com o artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil - LICC, em razão dos fins sociais da norma. Segundo o Tribunal, estaria presente aqui o *periculum in mora* inverso, decorrente da irreversibilidade da medida. Por conta disso, a Primeira Turma do STJ entendeu que a ação declaratória é prejudicial à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Então, determinou o seguinte: “A imposição do acórdão em questão deve prevalecer até

³⁸ RMS 11.765/PB, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, J em 12.9.2000.

trânsito em julgado da ação declaratória anunciada em seu texto.” Em outras palavras, a determinação judicial impede a propositura da ação de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, enquanto o outro feito em que se discutia a produtividade do imóvel não tivesse certificado o seu trânsito em julgado.

Merece menção o fato de que o mandado de segurança que deu ensejo a tal medida foi distribuído em 09.05.1995³⁹. E a litigiosidade de seu objeto ainda estava em trâmite perante o STJ (Recursos Especiais – RESPs nº 656.240/PB e 640095/PB⁴⁰) até período muito recente, tendo ocorrido o seu término só em 2007 (trâmite do MS de 1995 a 2007: 12 anos). A efetivação da reforma agrária, portanto, apesar de estar vinculada a um procedimento de rito sumário, precisou esperar 12 anos para que pudesse apenas ser iniciada, por meio da propositura da ação de desapropriação (que ainda seguirá todo o seu trâmite processual).

Em outra apreciação judicial sobre a possibilidade de suspensão do processo administrativo que daria ensejo à ação de desapropriação por interesse social para reforma agrária, o STJ firmou posição no sentido de cancelar a viabilidade de paralisação do processo administrativo. Em 6.5.2004, teve início o julgamento sobre a suspensão do processo administrativo de desapropriação do INCRA no bojo do RESP nº 589.688/MG.

O Relator, Ministro José Delgado, asseverou no relatório que se tratava de uma medida cautelar preparatória para uma ação declaratória que atestaria a pretensa produtividade do imóvel “Fazenda Pirapitinga”. O imóvel em questão estava em estudo para desapropriação por interesse social, com ato administrativo que concluía que o imóvel era improdutivo. Apesar disso, a medida cautelar pretendia discutir a produtividade, fora do procedimento desapropriatório, impedindo, para tanto, a expedição do decreto presidencial e a propositura da ação de desapropriação.

Na segunda instância, tratava-se de um agravo de instrumento manejado pelo INCRA contra decisão de primeira instância, que havia suspenso o processo administrativo em que seria apurado o descumprimento da função social. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região deu provimento ao apelo do INCRA, motivo pelo qual o particular recorreu por meio

³⁹ TRF 5, MS n. 95.05.12190-3, Rel. Petrócio Ferreira, pleno, J. em 16.10.1997. URL: <http://www.trf5.jus.br/cp/cp.do> Acesso em 28.3.2010.

⁴⁰ STJ, RESP 656.240/PB, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, com trânsito em julgado em 09.8.2006 e RESP 640.065/PB, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, com trânsito em julgado em 24.5.2007.

de RESP ao STJ. Como se tratava de recurso do particular, não há qualquer menção aos artigos da Lei Complementar nº 76, de 1993, mas apenas aos artigos 273, 796, 798 e 800 e do CPC – Código de Processo Civil. Ao RESP já havia sido concedido efeito suspensivo no julgamento da Medida Cautelar – MC nº 7095/MG, julgada em 02.12.2003, pela 1º Turma do STJ.

Os motivos que ensejaram a concessão da liminar em primeira instância foram os seguintes: como existiu estudo administrativo do INCRA na área, isso poderia gerar invasões de movimentos sociais, o que inviabilizaria a verificação do descumprimento da função social, além de possíveis danos a serem causados ao particular. No segundo grau, a decisão foi reformada. Os motivos do acórdão do TRF 2º foram a existência de processo administrativo do INCRA, com aferição do GUT e GEE para reconhecer o imóvel como improdutivo; a inadequação da via eleita quanto à tentativa de inverter a presunção favorável ao poder público, quanto a questão técnica (GUT e GEE) e a cautelar pretendida anteciparia o próprio mérito da medida.

Os motivos endossados pelo relator, Ministro José Delgado, para a concessão da medida foram os articulados no RESP: a) a divulgação entre os sem-terras de que o imóvel era improdutivo, com “fortes rumores sobre a invasão na região”; b) dificuldade quanto ao cumprimento de reintegrações de posse; c) desincentivo quanto a investimentos internacionais na área agrária e d) afirmação de que o técnico do INCRA não teve apuro técnico na avaliação (fez impugnação quanto à produção de milho, cana-de-açúcar, café e pecuária).

No curso do julgamento, o Ministro Francisco Falcão acompanhou o relator, afirmando que estava impressionado com o fato de que uma área tão cultivada pudesse ser invadida pelo Movimento dos Sem-Terra – MST.

Em seguida, o Ministro Teori Zavascki pediu vistas, para discordar do relator. Em suma, defendeu que a impugnação do decreto presidencial deveria ser realizada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, por meio de mandado de segurança, nos termos do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 8437, de 1992, e artigo 1º da Lei nº 9494, de 1997, sob pena de ofensa à decisão da Ação Direta de Constitucionalidade – ADC nº 4, do STF. Além disso, o processo de vistoria do INCRA não detém o condão de acarretar riscos ao particular, pois não compromete nem inibe a posse ou a propriedade do particular. Antes de propor a desapropriação, ainda haverá o decreto presidencial e existe a possibilidade de vistoria

judicial nos termos do art. 2º, § 2º da Lei Complementar nº 76, de 1993. Por fim, a análise probatória é obstada pela súmula 07/STJ. Em seu voto, consignou o seguinte:

A ação de desapropriação, no âmbito da qual se poderá conferir imissão na posse, será precedida, não apenas do decreto do Presidente da República (sujeito a controle, se for o caso, perante o STF), como também de uma segunda vistoria administrativa do imóvel, prevista na LC 76/93, no seu art. 2º, § 2º, também sujeita a controle jurisdicional, conforme ali se prevê.⁴¹

Ora, apesar de se opor à paralisação do processo administrativo, o Ministro Teori Zavascki, ao mesmo tempo em que admitiu a imissão na posse prevista na Lei Complementar nº 76, de 1993, entendeu que caberia uma segunda vistoria administrativa no bojo da desapropriação. A Ministra Denise Arruda acompanhou a divergência. Coube, então, ao Ministro Luiz Fux desempatar o julgamento, para reconhecer que os dois entendimentos (o do relator e o da divergência) estavam certos, mas que privilegiaria a questão de fundo em detrimento da forma. O ponto nodal para dar provimento ao RESP do particular foi o seguinte: “A continuação do processo expropriatório gerará uma situação irreversível.”⁴² Em outras palavras, a possibilidade de imissão na posse – tomada como irreversível – foi o argumento decisivo para a paralisação da desapropriação. Eis a ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. FUNDAMENTOS "FUMUS BONI IURIS" E "PERICULUM IN MORA" CONSTATADOS.

1. É possível o manejo de ação cautelar com o fito de paralisar temporariamente processo administrativo de desapropriação, permitindo-se a demonstração, em ação específica, da produtividade do imóvel em litígio. Comprovados, no caso em tela, os requisitos essenciais para a concessão da cautelar, quais sejam o 'periculum in mora' e a fumaça do bom direito, há de ser restabelecida a decisão do juízo de primeiro grau.

2. Recurso especial provido⁴³

⁴¹ STJ, RESP 589.688/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ de 25.10.2004.

⁴² STJ, RESP 589.688/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ de 25.10.2004.

⁴³ STJ, RESP 589.688/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ de 25.10.2004.

Com a construção desse argumento – a irreversibilidade - é que os processos seguintes, julgados no âmbito do STJ, sonegaram a possibilidade de imissão na posse das desapropriações do INCRA.

Outro exemplo de tal construção é o julgamento do RESP nº 1.006.285/MT⁴⁴, que trabalhou exatamente com o argumento de que a imissão na posse era o fundamento para a irreversibilidade da medida. Trata-se aqui de ação declaratória de nulidade do processo administrativo preparatório de desapropriação, com pedido de tutela antecipada. A medida foi concedida para suspender o processo administrativo e os efeitos do decreto expropriatório, sob pena de ferir o direito de propriedade do autor. A medida foi concedida e confirmada pelo Tribunal Federal Regional da 1ª Região. Como se trata de um recurso especial manejado pelo INCRA, os artigos da Lei Complementar nº 76, de 1993, são o seu fundamento, conjugados com o art. 1º, da Lei 9.494, de 1997, art. 1º, par. 1º, da Lei 8.437, de 1992, e 6º da Lei 8.629, de 1993. Na primeira instância, o fundamento para deferir a tutela foi o de que “deve-se dar um mínimo de credibilidade às alegações trazidas na exordial quanto a produtividade do imóvel e o alto custo das benfeitorias indenizáveis sob pena de assim não agindo causar-se irreversível prejuízo à autora, **em caso de imissão prévia do INCRA na posse**”⁴⁵ (grifo nosso). O Tribunal Regional manteve a decisão sob o mesmo fundamento. Então, em sede de recurso especial, o Ministro Relator, Castro Meira, fez uma avaliação das peculiaridades do contraditório especial da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e até mesmo pontuou que tal procedimento é diferente, afinal, prima pela celeridade:

Quando o art. 9º da LC n.º 76/93 determina que a defesa do réu não pode versar sobre "o interesse social declarado", obsta a discussão acerca da produtividade do imóvel e do cumprimento de sua função social.

Essa disposição guarda estreita consonância com a natureza célere que a Constituição quis imprimir ao processo judicial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.⁴⁶

No entanto, após apresentar todas as peculiaridades do contraditório especial previsto no artigo 184, § 3º, da Constituição Federal, chegou à conclusão de que não haveria

⁴⁴ STJ, RESP 1.006.285/MT, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 02.12.2008.

⁴⁵ STJ, RESP 1.006.285/MT, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 02.12.2008.

⁴⁶ STJ, RESP 1.006.285/MT, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 02.12.2008.

óbice quanto à propositura de outra ação, para discutir a produtividade e garantir a suspensão do procedimento expropriatório:

Em razão do princípio da inafastabilidade do controle dos atos jurídicos pelo Judiciário, poderá o expropriado discutir a improdutividade do imóvel, fundamento que embasa o decreto presidencial, em ação própria, declaratória ou desconstitutiva.

Nada impede que essa ação seja precedida de medida cautelar, como na hipótese dos autos, para suspender o processo administrativo prévio à desapropriação, desde que preenchidos seus pressupostos específicos e demonstrada a plausibilidade do direito e a urgência do provimento.

De modo contrário, se a prova da produtividade do imóvel ficasse restrita à fase judicial da desapropriação, estaria o réu irremediavelmente lesado, já que a conclusão da perícia dar-se-ia somente após a imissão provisória do expropriante na posse, suportando o expropriado todos os prejuízos decorrentes da perda antecipada da propriedade.

Em outras palavras, mais uma vez a possibilidade de imissão provisória na posse foi endossada como causa a dar ensejo à suspensão do procedimento expropriatório. O mecanismo que deveria dar celeridade ao procedimento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária tornou-se o seu maior óbice.

Seguindo os passos de tais julgamentos, o STJ firmou a seguinte posição: "É possível o manejo de ação cautelar com o fito de paralisar temporariamente processo administrativo de desapropriação, permitindo-se a demonstração, em ação específica, da produtividade do imóvel em litígio" (REsp 589.688/MG, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 25.10.2004). Precedentes da 1ª e 2ª Turmas: (AgRg no Ag 949781/GO, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 04/03/2008, DJ. 31/03/2008; REsp 789062/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 28/11/2006, DJ 11/12/2006).

Com os julgamentos até aqui enumerados parece fácil concluir que o STJ tem posição firme de que: a) é possível a impugnação em ação autônoma do interesse social declarado em decreto presidencial (o descumprimento da função social); b) no bojo desta outra ação é cabível tutela antecipada no intuito de suspender o procedimento administrativo de desapropriação ou evitar a concessão de liminar em desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e c) a possibilidade de o INCRA (órgão executor da política

agrária) ser imitado na posse é fundamento para o perigo da demora, a ensejar o deferimento da tutela contra a autarquia.

2.2.2 No âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a imissão na posse do imóvel a ser desapropriado não tem melhor sorte por óbices de natureza processual.

Inicialmente, vale mencionar que os temas quanto ao procedimento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em regra, não são apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, por entendê-los como infraconstitucionais.⁴⁷ Ora, isso decorre da natureza processual dos institutos ora em estudo. Da mesma forma, existe uma jurisprudência firmada no sentido de que “na desapropriação para fins de reforma agrária, a questão de se saber se o imóvel é ou não produtivo não pode ser analisada em sede de mandado de segurança, por exigir dilação probatória.”⁴⁸ Conclui-se que a jurisprudência do STF, em regra, não aprecia o tema, por óbices processuais, o que tem evitado a discussão da matéria sobre posse no âmbito desta Corte.

Contudo, em decorrência do fato de muitos de tais processos se oporem ao decreto do Presidente da República, que declara o imóvel como descumpridor da função social da propriedade, a competência de muitos dos feitos expropriatórios acabou sendo deslocada para o âmbito do Supremo Tribunal Federal⁴⁹. Logo, na jurisprudência do STF, os casos mais

⁴⁷ Nesse sentido: STF, AI 725396 AgR/PR, Rel. Min. Carmem Lúcia, Primeira Turma, J. em 23.06.2009; STF, AI 605918 AgR/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, 02.10.2007; STF, RE 485209 AgR/PR, Rel. Min. Carmem Lúcia, Primeira Turma, J. em 29.04.2008; STF, RE 399785 AgR/PB, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, J. em 30.08.2005.

⁴⁸ SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 900. Para embasar essa posição, o autor cita os seguintes acórdãos: RTJ 168/163, 171/143, 172/501, 174/125, 175/136, 176/701, 176/1.102, 176/1.123, 179/1.040 e 186/231.

⁴⁹ Exatamente neste sentido: “Mandado de segurança deferido em parte para impedir que se expeça decreto declaratório de interesse social, para fins de reforma agrária.” (STF, MS 22.965/SP, Pleno, Rel. Min. Neri da Silveira, J. em 10.2.2000.

comuns que tratam sobre a imissão na posse do Poder Público são os mandados de segurança contra o decreto presidencial e os seus efeitos.

Conforme assevera José Carlos de Moraes Salles, o Supremo Tribunal Federal já firmou posição de que a discussão sobre a produtividade não pode ser travada no âmbito do mandado de segurança⁵⁰. Mesmo assim, existem alguns casos em que a tutela em mandado de segurança é deferida pelo Supremo Tribunal Federal para conceder a medida e suspender – ou até mesmo impedir – a expedição do decreto presidencial.

O que parece certo é que, antes da Constituição Federal de 1988, e da criação do Superior Tribunal de Justiça, havia uma forte posição jurisprudencial firmada no sentido de que não se podia discutir a produtividade do imóvel no âmbito do STF, por meio de mandado de segurança. Por exemplo, no julgamento do Mandado de Segurança – MS nº 20.585, que tratava sobre a tentativa de particular impedir a imissão do INCRA na posse do imóvel, o STF firmou posição de que “Não malfero o § 2.º do art. 161 da CF a desapropriação de terras visando ao aumento de sua produtividade e à sua partilha mais consentânea com a função social da propriedade. Imitada na posse a autarquia desapropriante, já não há oportunidade para o mandado de segurança. Writ indeferido.”⁵¹ Logo, a pretensão do particular de estancar o procedimento desapropriatório não tinha êxito perante o STF.

Em outra oportunidade de julgamento do STF, a situação da imissão na posse foi entendida como circunstância consumada, não passível de reversão por meio de *mandamus*:

MANDADO DE SEGURANÇA - Desapropriação - Reforma agrária - Hipótese em que já procedida a imissão na posse do bem expropriado e a transcrição no registro de imóveis em favor do INCRA, com implantação de projeto de colonização - *Impossibilidade, no âmbito restrito, do "writ" de desconstituir situação consumada e de discutir sobre tratar-se de empresa rural - Ordem denegada.*

Ementa oficial: Desapropriação por interesse social. Reforma agrária. Empresa rural. Instauração do processo expropriatório: imissão de posse e transcrição imobiliária. Mandado de segurança.

Pelo seu caráter processual, o mandado de segurança não se mostra adequado a desconstituir situação consumada pela imissão de posse no

⁵⁰ SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 900.

⁵¹ STF, MS 20585-7, Rel. Min. Carlos Madeira, J. em 03.09.1986.

imóvel expropriando e sua transcrição no registro imobiliário, com implantação de Projeto de colonização. Precedentes.

Não encontra desate no mandado de segurança a controvérsia probatória sobre a caracterização de imóvel como empresa rural, notadamente em face de estar cadastrado, no INCRA, como Latifúndio. Mandado de segurança indeferido. (MS 20.584-9-DF, Rel. Min. Rafael Mayer, Primeira Turma, j. em 03.09.1986, DJU 25.08.1989) (grifo nosso)

Já no período após a Constituição Federal de 1988, houve um movimento de oscilação no julgamento dos mandados de segurança contra ato presidencial sobre o descumprimento da função social no Supremo Tribunal Federal. Apenas em razão dos óbices processuais já enumerados (natureza processual e limitação quanto ao exame de provas em mandado de segurança) a jurisprudência do STF mantém uma posição mais favorável à UNIÃO e ao INCRA.

Em um caso emblemático - julgamento do MS nº 22.698/MG - pretendia o proprietário suspender os efeitos do decreto presidencial, até que houvesse a definição da qualificação do imóvel, Fazenda Santo Antônio ou Quericó, como produtiva ou não. Segundo os proprietários, a liminar era necessária, pois “por meio de ação principal, de natureza declaratória, haveriam de demonstrar que se trata de imóvel produtivo, imune a desapropriação da espécie.”⁵² Em contraposição à pretensão dos impetrantes, o INCRA informou que a vistoria realizada no imóvel tinha sido ampla, com a participação de técnico do particular e que todas as chances de defesa administrativa lhe haviam sido dadas.

Naquela oportunidade, o Ministro Presidente da Corte negou a liminar sob o argumento de que “O mandado de segurança não se presta, é evidente, ao cotejo do laudo oficial com pareceres técnicos trazidos pelos impetrantes no intento de desqualificá-lo. Nem há base jurídica, legal ou constitucional, para a pretensão de sustar os efeitos do decreto de desapropriação fundado em procedimento válido até que se conclua perícia judicial sobre a produtividade do imóvel”⁵³ Essa posição foi, inclusive, endossada pelo plenário do STF:

⁵² STF, MS 22.698/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. em 02.01.1997, Dj de 03.02.1997.

⁵³ STF, MS 22.698/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. em 02.01.1997, Dj de 03.02.1997.

EMENTA: REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL PARA ESSE FIM DECLARADO DE INTERESSE SOCIAL. MANDADO DE SEGURANÇA POR MEIO DO QUAL SE POSTULA SEJA CONFERIDO EFEITO SUSPENSIVO À MEDIDA DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA PERICIAL, DESTINADA À DEMONSTRAÇÃO DE QUE SE TRATA DE IMÓVEL PRODUTIVO, IMUNE À DESAPROPRIAÇÃO.

Manifesto despropósito da pretensão, posto que a prova obtida pelo meio indicado deverá ser oferecida, ou mesmo produzida, no bojo da própria ação de desapropriação, hoje de amplo caráter cognitivo, como previsto no art. 9º. da LC nº 76/93. Mandado de segurança indeferido.⁵⁴

Nos detalhes do voto condutor, consta registrado que a suspensão pretendida é absurda, pois é “inadmissível que se condicione a consumação da expropriação, medida de caráter emergencial, à conclusão de feito dessa espécie, o que valeria pela quase absoluta inviabilização do instrumento posto pela Constituição à disposição do Estado, para fim de assegurar a distribuição racional da terra”⁵⁵

Apesar de em regra não apreciar os mandados de segurança manejados perante o STF, aquela Corte tem, em algumas oportunidades, anulado os decretos presidenciais como por exemplo no caso do julgamento do MS nº 2335, que se entendeu que o ato administrativo era inexato:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DECRETO PRESIDENCIAL QUE DECLAROU IMÓVEL DE INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. O IMÓVEL OBJETO DA DESAPROPRIAÇÃO DEVE SER DEFINIDO DA FORMA MAIS ESPECÍFICA POSSÍVEL. A FALTA DE EXATIDÃO DO BEM OBJETO DA DESAPROPRIAÇÃO GERA A ANULAÇÃO DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. A inexatidão traz conseqüências irreparáveis para a classificação do imóvel, tanto no que diz respeito à extensão do imóvel (pequena, média e grande propriedade), como no que diz respeito à produtividade da Fazenda. A identificação confusa do bem objeto do Decreto enseja a sua ilegalidade por ferimento a requisito essencial e pela conseqüente imprecisão da classificação do imóvel. Mandado de Segurança concedido. (STF, MS 23335, Rel. Min. Nelson Jobim, J. em 04.08.2004)

⁵⁴ STF, MS 22.698/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. em 05.06.1997.

⁵⁵ STF, MS 22.698/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. em 05.06.1997.

Em outra oportunidade mais recente, o Plenário do STF decidiu mandado de segurança em que os proprietários pretendiam anular, ou ao menos suspender os efeitos do decreto presidencial, com fulcro na idéia de que a produtividade do imóvel estava sendo questionada em juízo. Além disso, que teriam ocorrido invasões do MST, o que inviabilizava a análise. Contudo, no julgamento no pleno do STF, todos os ministros acompanharam o relator, Ministro Marco Aurélio, para firmar posição de que o simples fato de existir ação declaratória em trâmite, questionando a produtividade do imóvel, não poderia obstar a desapropriação:

DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. O mandado de segurança não é meio próprio a chegar-se à insubsistência de laudo do Incra revelador de se tratar de imóvel improdutivo. DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - INVASÃO DO IMÓVEL - ÓBICE À VISTORIA. Se a vistoria é anterior à vigência do preceito que veio a obstaculizá-la, tem-se como improcedente a causa de pedir da impetração. O Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997, mostrou-se simples orientação administrativa, não gerando direito subjetivo. DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - AÇÃO DECLARATÓRIA EM CURSO. O fato de estar em curso ação declaratória para elucidar a produtividade do imóvel não é óbice à tramitação de processo administrativo voltado à desapropriação. (STF, MS 25006, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, J. em 17.11.2004)

A nova estratégia, portanto, dos particulares para evitar a desapropriação de seus imóveis, tem sido levar a discussão para o STJ, afinal, o STF tem posição que defende a celeridade do procedimento e não vê a propositura de uma ação para discutir a produtividade como mecanismo apto a impedir a imissão na posse do INCRA.

Mas, a pergunta que se impõe, diante da leitura do art. 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76/93 formulada pela doutrina e jurisprudência são essas: o legislador pode fazer uma escolha para um procedimento especial de desapropriação? A reversibilidade pode ser um fundamento apto a afastar o deferimento da imissão na posse prevista em lei? Qual seria a possível interpretação do dispositivo que daria efetividade à política de reforma agrária brasileira?

Em seguida, tentaremos respondê-las.

3. A POSSE

Aquilo que está reproduzido nos diversos diplomas processuais – a exemplo da Lei Complementar nº 76, de 1993 – e de direito material – como é o caso do Código Civil de 1916 e 2002 - quanto à posse remonta a uma discussão entre dois autores do século XVIII: Savigny e Jhering. Em linhas gerais, a divergência entre estes dois autores definiu os contornos da posse em diversos ordenamentos jurídicos, dentre eles o brasileiro.

O desenvolvimento do conceito de posse centrou-se, então, em dois elementos: o *corpus* e o *animus*⁵⁶, que receberam interpretações distintas por Savigny e Jhering. No

⁵⁶ Aqui o elemento *corpus* é a detenção e o *animus* é a intenção. Cf. LISBOA, Roberto Senise. *Manual de Direito Civil, volume 4: direitos reais e direitos intelectuais*. 3º ed., São Paulo: revista dos tribunais, p. 75.

entanto, é possível também identificar pontos em comum nas duas teorias: ambas trabalham com a idéia de uma situação de fato e partem da premissa de que em toda posse há uma coisa e uma vontade⁵⁷.

A divergência se polarizou entre duas visões antagônicas, conhecidas como subjetiva (para a concepção advogada por Frédéric Charles de Savigny) e objetiva (para a posição defendida por Rudolph Von Jhering).⁵⁸ Nas próximas linhas, pretende-se apresentar os contornos gerais de cada uma de tais correntes doutrinárias e seus reflexos na posse agrária.

Em linhas gerais, o que Savigny antevê como *corpus* é o elemento material da posse, que é a faculdade real e imediata de dispor fisicamente da coisa. Quanto ao elemento interior – *animus* – Savigny defende que este é a vontade de ter a coisa como sua.⁵⁹ A posse é o poder exercido sobre a coisa com a intenção de tê-la para si.⁶⁰ Contudo, o problema identificado pela doutrina em tal postura seria o de que aquele que detêm a coisa, em nome de outrem, não se intitularia jamais como titular da posse, mas, sim de mera detenção. Exemplo fácil de visualizar o problema de tal posição seria a figura do locador que protege a sua posse diante do proprietário que injustamente pretende turbá-la. Não haveria aqui posse, mas apenas mera detenção?

Quando Jhering tratou sobre a tutela da posse, inicialmente, fez questão de estabelecer uma distinção entre ela e a propriedade. Como meio de introduzir o tema, primeiro explicou que é comum a confusão dentre os dois institutos. Mas, para Jhering, a distinção merecia ser feita inicialmente assim: “A posse é o poder de *fato*, e a propriedade é o

⁵⁷ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Introduções de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 17.

⁵⁸ Sobre a discussão dentre Savigny e Jhering, interessantes as pontuações de Caio Mario da Silva Pereira, em seu livro sobre direitos reais. Cf. PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Introduções de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 15 e seguintes.

⁵⁹ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Introduções de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 19.

⁶⁰ LISBOA, Roberto Senise. *Manual de Direito Civil, volume 4: direitos reais e direitos intelectuais*. 3º ed., São Paulo: revista dos tribunais, p. 75.

poder de *direito* sobre a coisa⁶¹”. Logo, a posse poderia estar na pessoa que detém a propriedade, ou não.

Mas, segundo Jhering, a diferença não tornava os institutos (posse e propriedade) estanques. Quando trabalha essa relação, ele esclarece que “a utilização econômica da propriedade tem a posse como condição⁶²”. Logo, não se deixa de ver um condão de ligação entre a propriedade e a posse, contudo, isso não faz com que se possam confundir os institutos. Comentando essa relação, no direito agrário, Getúlio Targino Lima afirma que “observa-se uma autonomia da posse que, contraditoriamente, esbarra, de algum modo, no instituto do qual se afirma independente – a propriedade.”⁶³

Apesar da relação, não cabe ignorar a distinção, pois o proprietário pode conservar a sua propriedade, mesmo após a perda da posse⁶⁴. No entanto, o que parece mais interessante na teoria de Jhering, ao presente estudo, são as ponderações se a posse é um direito ou um fato. Para obter uma conclusão, Jhering partiu do pressuposto de que “os direitos são interesses juridicamente protegidos”⁶⁵ para concluir que a posse é um direito, afinal, “constitui a condição da utilização econômica da coisa”⁶⁶. Eis as bases da teoria objetiva de Jhering sobre a posse, adotada pelo Brasil.

Em verdade, a grande importância da discussão doutrinária é entender que “o que sobreleva no conceito de posse é a destinação econômica da coisa”⁶⁷. “A posse é, pois, um poder de ingerência econômica sobre uma coisa, pouco importando seja fato ou direito, mas

⁶¹ JHERING, Rudolf Von. *A Teoria Simplificada da posse*. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: Bushatsky: 1974, p. 51.

⁶² JHERING, Rudolf Von. *A Teoria Simplificada da posse*. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: Bushatsky: 1974, p. 51.

⁶³ LIMA, Getúlio Targino. *A posse agrária sobre bem imóvel: implicações no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1992, pp. 2-3.

⁶⁴ JHERING, Rudolf Von. *A Teoria Simplificada da posse*. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: Bushatsky: 1974, p. 59.

⁶⁵ JHERING, Rudolf Von. *A Teoria Simplificada da posse*. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: Bushatsky: 1974, p. 86.

⁶⁶ JHERING, Rudolf Von. *A Teoria Simplificada da posse*. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: Bushatsky: 1974, p. 90.

⁶⁷ PEREIRA, Caio Mauro da Silva. *Introduções de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 21.

apresentando-se sempre com um fato.”⁶⁸ Ora, tal noção é essencial para a apreciação de uma posse que não respeita a função social da propriedade, como é o caso daquela objeto da desapropriação do artigo 184 da Constituição Federal.

Dando sentido próprio à posse agrária, Getúlio Targino Lima a analisa com certas particularidades, quanto ao objeto aqui defendido (a terra) e à exigência do cumprimento de sua função social. Ponderando sobre a contenda entre Jhering e Savigny, em conjunto com o ordenamento brasileiro, concluiu que é difícil trabalhar com o conceito de posse agrária:

(...) mesmo onde se consolidou há mais o tempo o Direito Agrário, o instituto da posse não aparece claramente definido. E os autores falam sobre a posse, de permeio com a propriedade, ou referindo-se a algumas de suas conseqüências e finalidades, ou analisando um ou outro de seus requisitos. Mas não se encontra um conceito final e acabado, com análise de requisitos, de essência e de resultados da posse agrária, donde a extrema dificuldade, na abordagem da questão possessória, a nível de definição.⁶⁹

Refletindo sobre algumas de tais dificuldades conceituais, Marcos Alcino de Azevedo Torres divide a posse em três categorias: a) a posse como conteúdo de certos direitos; b) a posse como requisito para aquisição de certos direitos e c) a posse por si mesma.⁷⁰ Apesar de fazer a distinção dentro da posse, o autor realiza uma ponderação que muito interessa a este trabalho, para definir como elemento comum da posse, em todas as classificações que: “somente através dela é possível o exercício e o desenvolvimento de atividade humana sobre o solo”.⁷¹ Essa premissa precisa estar engranzada em qualquer estudo que se volte sobre a desapropriação para fins de reforma agrária.

É preciso entender que, no caso do imóvel, quanto ao seu cumprimento da função social, a tutela precisa estar voltada à posse. Isso é inerente às características do próprio instituto, afinal, “a propriedade sobrevive sem o exercício da posse, de forma abstrata com

⁶⁸ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009, p 55.

⁶⁹ LIMA, Getúlio Targino. *A posse agrária sobre bem imóvel: implicações no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 58.

⁷⁰ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: Um confronto em torno da Função Social*. 2º ed, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, pp. 299-303.

⁷¹ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: Um confronto em torno da Função Social*. 2º ed, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 300.

base no título aquisitivo. A posse não sobrevive sem a realidade de sua existência, não sendo razoável imaginar posse meramente abstrata.”^{72 73} Ora, em assim sendo, qual seria o sentido da inclusão no art. 6º, inciso I, da LC nº 76/93 da imediata imissão na posse pelo Poder Público? Parece simples concluir que a função social da propriedade tem relação direta e irrestrita com a posse.

Não basta, portanto, o elemento de existir a detenção anterior do proprietário, para obstar a transferência da posse ao Poder Público. É essencial levar em consideração a destinação econômica do bem também para aferir a defesa da posse. Exemplo de tal raciocínio é a modificação do Código Civil de 1916, em sua regulamentação da posse, em que restou superada a premissa quanto à defesa pura do domínio, com a nova redação do Código Civil de 2002:

O código Civil de 1916, em seu art. 505, dispunha que: “Não obsta à manutenção, ou reintegração na posse, a alegação de domínio, ou de outro direito sobre a coisa. Não se deve entretanto, julgar a posse em favor daquele que a quem evidentemente não pertence o domínio”. A segunda parte do dispositivo, cujo pressuposto era a *evidência do domínio*, talvez fundada no receio de sustentar a posse em qualquer circunstância, não mereceu acolhida no atual Código (art. 1.210, § 2º), que, em boa hora, restituiu a coerência do sistema legal de tutela da posse, não mais restringindo com a *exceptio domini*.⁷⁴

Então, mesmo que endossada a aplicação do Código Civil, ou caso atendidas as particularidades da posse agrária, a tutela da posse, quanto ao cumprimento de sua função social não pode se restringir ao direito de propriedade. A posse, por sua própria essência de gozo, tem direta relação com o cumprimento da função social:

Se a propriedade se exerce pela posse, sendo esta indispensável no sistema adotado pelo código civil para a defesa daquela, como sua aparência ou como sentinela avançada, na expressão do autor da teoria prioritariamente adotada por nosso código e se, para dar

⁷² TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: Um confronto em torno da Função Social*. 2º Ed, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 303

⁷³ Apesar de não adotar as premissas da função social da propriedade, e sim se pautando na própria característica da desapropriação, Celso Bastos defende que a imissão na posse é o momento decisivo para a efetividade da desapropriação. Nesse sentido: Na prática, a imissão provisória na posse nada mais é do que uma antecipação da própria imissão no domínio, embora disfarçada com nome diverso. Cf. BASTOS, Celso. Desapropriação e imissão provisória na Constituição de 1988. In. *Revista de Direito Constitucional*, Vol. 4, jul-set, 1993.

⁷⁴ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Introduções de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 70.

cumprimento à função social da propriedade do imóvel, for necessário o exercício da faculdade de uso do bem e este uso só se materializar pela posse, ainda que indireta, conclui-se então que, na verdade, é a posse que tem função social e, através dela assim exercida, infere-se se o proprietário está cumprindo com o seu compromisso (proprietário) e aí estará ele alforriado das conseqüências do sistema para descumprimento da função social.⁷⁵

Então, o fenômeno da função social da propriedade tem direta relação com o fenômeno possessório.⁷⁶ Tal como a propriedade, a posse deve ser vista em uma dimensão econômica social e ambiental, logo, a posse deve atender a determinados requisitos, cuja ausência pode conduzir à expropriação-sanção⁷⁷. Diante de tal premissa, Marcos Alcino de Azevedo prega que a posse correspondente à função social e deve prevalecer frente à posse inerte ou a posse simples, o que merece a conferência pelo sistema de uma proteção especial.⁷⁸ De forma sintética, Roberto Wagner Marquesi chega à conclusão endossada neste trabalho: “a chamada função social da propriedade agrária esconde, na real verdade, a função social da posse”⁷⁹.

Indo ainda mais longe na construção de tais conceitos, Carlos Frederico Marés defende que a verdadeira sanção pelo descumprimento da função social da propriedade é a perda de sua proteção possessória.⁸⁰ Para o autor, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária deve ser compreendida como política pública e deve ser premissa de qualquer tutela que o proprietário pretenda obter em juízo. Então, “ao propor uma ação judicial deverá antes que qualquer outra prova, demonstrar o cumprimento da função social, o que aliás em geral é muito simples, basta produzir, ter relação de trabalho legais e manter as

⁷⁵ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: Um confronto em torno da Função Social*. 2º Ed, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 304.

⁷⁶ Concorda com tal premissa: ZAVASCKI, Teori Albino. A Tutela da posse na Constituição e no Projeto do Novo Código Civil. In. *A reconstrução do direito privado*. Judith Martins-Costa (org). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 844. MARÉS, Carlos F.A *função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio A Fabris Editor, 2003, p. 116.

⁷⁷ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009, p. 55.

⁷⁸ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: Um confronto em torno da Função Social*. 2º Ed, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 309.

⁷⁹ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009, p. 123.

⁸⁰ MARÉS, Carlos Frederico. Desapropriação sanção por descumprimento da função social?. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 75.

reservas legais e áreas de preservação ambiental protegidas (...)”.⁸¹ Em outras palavras, defende que a avaliação do cumprimento da função social deveria ser preliminar a qualquer outra demanda que envolvesse a propriedade.

Por todos os elementos até aqui desenhados, este estudo defende que a posse deve ser vista como um direito, mas, em conjunto com os requisitos do cumprimento de sua função social, para que seja viável a sua defesa em juízo. Não basta a existência em abstrata do direito possessório, pois sua observação deve se dar em conjunto com a sua finalidade e, quando realizada dentro do procedimento agrário expropriatório, em consonância com a realização da política de reforma agrária.

Esclarecidos os contornos da posse, merece ser em seguida estudada a possibilidade de seu deferimento inicial dentro do procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária.

4. A IMISSÃO LIMINAR NA POSSE

Passada a análise sobre a conotação da posse, conjugada com a noção sobre a função social da propriedade e a finalidade de reforma agrária, a este trabalho parece necessário desenvolver o lado processual da questão da imissão liminar na posse. O próximo passo

⁸¹ MARÉS, Carlos Frederico. Desapropriação sanção por descumprimento da função social?. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 74.

parece certo: o contraditório especial, o rito sumário e a determinação de imissão preliminar na posse. Tais temas são de natureza processual e constituem o cerne do presente estudo.

Em se tratando de pesquisa que aborda questões de direito agrário, nada mais certo do que explorar a sua exteriorização no plano do processo civil. “O Direito Agrário, sem o apoio do Direito Processual, de preferência específico, ou, em não havendo, o que lhe for mais afim, e cujas regras se lhe apliquem, é um direito manquitolante, sem expressão na realidade prática da vida.”⁸² Não se pretende deixar neste trabalho tais lacunas.

Como se apresentará em sucessivo, há duas maneiras de ver a previsão do artigo 6, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993.

A primeira delas, que a este trabalho parece ser a mais correta, é a visão de que a determinação da imissão na posse é uma opção legislativa, para uma cognição parcial, no âmbito horizontal do processo de desapropriação para fins de reforma agrária. A segunda posição – que identifica a imissão na posse como uma espécie de tutela antecipada, com a avaliação do perigo e de aspectos como a reversibilidade – apoiada pelos Tribunais Superiores, também será trabalhada, mas não como a melhor interpretação do instituto, mas apenas para demonstrar que seus argumentos são inábeis para afastar a aplicação do dispositivo.

Segue-se agora a apresentação da primeira possibilidade de leitura.

4.1. A opção legislativa

Para tentar responder às indagações formuladas, este estudo parte da noção da concessão da tutela jurisdicional, como corolário do acesso ao Judiciário, ou seja, como

⁸² LIMA, Getúlio Targino. *A posse agrária sobre bem imóvel: implicações no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1992, pp. 2-3.

mecanismo a ensejar a apreciação de qualquer lesão ou ameaça de direito⁸³. Essa tutela jurisdicional, como parece simples concluir, pode ser deferida em benefício do particular, mas também do Poder Público, desde que exista a provocação do interessado. A apreciação da tutela, em última análise, significa “formular juízo sobre a existência dos direitos reclamados e, mais que isso, impor as medidas necessárias à manutenção ou reparação dos direitos reconhecidos”⁸⁵.

Trabalhando sobre a cognição no processo civil, Kazuo Watanabe propõe a sua divisão em dois planos: o horizontal e o vertical⁸⁶. No primeiro deles, a cognição pode ser plena ou limitada, quanto à análise do todo ou de parte do conflito. No plano vertical, a cognição pode ser exauriente ou sumária, a depender do grau de profundidade em que será realizada.⁸⁷ Trazendo tal perspectiva, para as ações possessórias (que detém estreita relação com este estudo), Teori Albino Zavascki defende que aqui ocorrem limites quanto à cognição horizontal, mas, sem restrição de profundidade:

Nesses procedimentos especiais, fixam-se, inclusive, limites à cognição no plano horizontal, ou seja, restringe-se o campo das pretensões de direito material e, conseqüentemente, das alegações de defesa, sem que isso importe, contudo, restrições ao grau de profundidade da cognição que permanece verticalmente integral. Há, em tais casos, cognição parcial (no plano horizontal) e exauriente (no plano vertical). É o que ocorre, por exemplo, na ação possessória, ou na ação de consignação em pagamento, nas quais a extensão do debate é limitada pela parcialização do conflito (cognição limitada), mas o nível de cognição é integral (cognição exauriente).⁸⁸

⁸³ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 5.

⁸⁴ Tércio Chiavassa defende que aqui se encontra o próprio fundamento constitucional para o reconhecimento da tutela de urgência e defende que no processo o tempo é “o grande inimigo de quem tem razão e, ao mesmo tempo, o grande aliado de quem não a possui.” Cf. CHIAVASSA, Tércio. *Tutelas de urgência cassadas*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 44.

⁸⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 6.

⁸⁶ WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 84.

⁸⁷ Registre-se que quando Luiz Guilherme Marinoni trabalha a profundidade vertical de cognição, também com fulcro no trabalho de Kazuo Watanabe, apresenta as seguintes classificações para este plano: exauriente, sumária ou superficial. Logo, inclui na classificação a categoria superficial. Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º Ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 31. Contudo, para este trabalho a divisão doutrinária a ser empregada será a formulada por Kazuo Watanabe.

⁸⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 20.

Mais especificamente, no processo de desapropriação para fins de reforma agrária – que inegavelmente envolve a tutela da posse – a cognição no plano horizontal é parcial, por opção do legislador (art. 9º, da LC nº 76/93). Como defende Luiz Guilherme Marinoni, pode-se notar então o conteúdo ideológico do procedimento, ao se eleger uma cognição parcial. O que se prestigia aqui, segundo o autor, são a certeza e a celeridade, ao permitir o surgimento da coisa julgada material, em menor tempo do que seria necessário à análise de toda a extensão litigiosa.⁸⁹ Trazendo a cognição horizontal parcial para o mundo das desapropriações para fins de reforma agrária, Juraci Guimarães Júnior explica que:

A cognição do processo de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, é, portanto, parcial, pois, por expressa opção do legislador, foi excluída da matéria cognoscível na ação de desapropriação a discussão acerca da produtividade do imóvel.⁹⁰

A tutela jurisdicional persegue a certeza jurídica, que se identifica com uma cognição exauriente, mas isso não impede que a cognição, no âmbito horizontal, seja parcial. Essa não deixa de ser uma tutela definitiva.⁹¹ Contudo, algumas vezes, os fatos conspiram contra a demora inerente à tutela definitiva, o que deu ensejo à criação da tutela provisória⁹². Sem essa qualificação, a tutela pode se tornar inútil. Note-se, “tutelar tardiamente é quase o mesmo que não tutelar.”⁹³

A tutela sumária é definida por Luiz Guilherme Marinoni como um meio de corrigir o equívoco na distribuição do ônus do tempo processual, não impondo este apenas ao autor. É instrumento moderníssimo que abre oportunidade para a efetividade do processo.⁹⁴ O autor resume o fenômeno como característico da modernidade:

⁸⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 32.

⁹⁰ GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci. A cognição no processo de desapropriação de desapropriação para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 37. Como outros exemplos, no ordenamento, de cognição parcial, o autor cita o processo de conversão da separação em divórcio (art. 36, parágrafo único, da lei n. 6.515/77), embargos de terceiros (artigo 1.054 do CPC) e o processo de busca e apreensão da lei de alienação fiduciária (art. 3º, parágrafo 2º, do decreto-lei nº 911/69).

⁹¹ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 27.

⁹² ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 28.

⁹³ SANT'ANNA, Paulo Afonso de Souza. Novos contornos do instituto da tutela antecipada e os novos paradigmas do sistema processual civil (lei 10.444/2002). *Revista do processo*, v. 112, out-dez, 2003, p. 82.

⁹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 29.

A proliferação das tutelas sumárias nada mais é do que o fenômeno oriundo das novas exigências de uma sociedade urbana de massa que não mais admite a morosidade jurisdicional imposta pela ordinariade. A redescoberta das tutelas sumárias anteriores à Revolução Francesa sob as vestes da tutela cautelar, assim, decorre da não adaptação do sistema de distribuição de justiça à evolução da sociedade.⁹⁵

A leitura do artigo 6º da LC 76/93 que negue a imissão na posse do INCRA, como primeiro provimento, sem atentar para o contraditório especial, torna sem qualquer efeito o pretendido rito sumário da medida. Nesse sentido, Juraci Guimarães Júnior explica:

seria desarrazoado entender que o legislador estabeleceu uma técnica de cognição parcial para o processo de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, com a finalidade de sumarizar seu procedimento, e, pela simples propositura de uma ação declaratória de produtividade, pudesse ser suspensa a imissão do INCRA no imóvel ação de desapropriação.⁹⁶

Seria tornar sem qualquer efeito a celeridade pretendida no processo expropriatório pelo legislador, caso a tutela fosse condicionada à decisão final em outro procedimento judicial. O rito sumário, nessa leitura, transforma-se em procedimento mais oneroso do que o ordinário, pois apesar de seu objeto ser parcial, além de seu próprio trâmite (sobre a expropriação), deverá aguardar o desfecho que outro processo ordinário terá (em que se discute a produtividade). Então, um meio de evitar tal ineficiência será a imissão antecipada da posse, conforme previsto na lei.

Para tratar sobre as situações de emergência, a dar ensejo à tutela provisória, Teori Albino Zavascki as classifica em três situações em que se verifique: a) risco ao direito pela sua não fruição imediata, b) risco à execução pelo comprometimento de suas bases materiais, ou ainda, c) risco à regular prestação da tutela jurisdicional pela indevida oposição de embargos.⁹⁷

⁹⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela antecipatória e julgamento antecipado: parte incontroversa da demanda*. 5º Ed., São Paulo: revista dos tribunais, 2002, p. 14.

⁹⁶ GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci. A cognição no processo de desapropriação de desapropriação para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 40.

⁹⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 31.

Quando trata sobre as particularidades da urgência, Teori Zavascki dá especial atenção às tutelas antecipadas em possessórias. Explica que aqui a urgência é presumida pela própria norma, como é o caso em estudo. A presunção está dentro da opção legislativa do art. 6, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993. Esclarece que “a posse, por ser fato, quando disputada, o é mediante atos de força, de ações concretas. Conquista-se ou perde-se a posse mediante alteração da realidade fática.”⁹⁸ Essa relação de força e conflito é mais do que notória no contexto de violência e conflitos agrários entre proprietários e os movimentos sociais no Brasil. Não há como se negar, portanto, o caráter urgente e presumido das tutelas, determinado pela própria norma (art. 6, inciso I, da LC nº 76/93). Houve aqui uma opção legislativa que presume o perigo caso não concedida a imissão da posse.

Ovídio Baptista aceita a possibilidade de o legislador determinar um provimento diferente, em função da natureza da causa. Explica que a decisão, e o risco, são assumidos pelo legislador, quando define a diretriz na norma. “Aqui, o risco de periclitación do interesse protegido pela lei já vem valorado pelo legislador que o presume *jure et juris*. Norma-o.”⁹⁹ O legislador, ao determinar a imissão na posse, faz uma escolha, que privilegia o interesse jurídico do autor e a finalidade dessa tutela específica.

Ocorre que é da essência das tutelas de urgência a sua provisoriedade, limitada no tempo, e a sua vinculação com a tutela definitiva¹⁰⁰. Adotada no nosso sistema processual, com especial ênfase após a reforma de 1994¹⁰¹, a tutela antecipada prevista no artigo 273 do CPC significa satisfação antecipada dos efeitos da tutela. É a realização dos direitos, que se

⁹⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 30.

⁹⁹ SILVA, Ovídio. A Baptista da. *Ação cautelar inominada no direito brasileiro*. 3º Ed., São Paulo: forense, 1991, p. 50.

¹⁰⁰ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 32.

¹⁰¹ Note-se que havia – como ainda há – enorme discussão sobre a equiparação das medidas cautelares à antecipação de tutela, com especial ênfase quanto à possibilidade de conceder em sede de medidas cautelares as tutelas satisfativas. Contudo, como o presente trabalho restringe-se a uma abordagem sobre a imissão na posse do artigo 6º, da Lei Complementar n. 76/93, foge do objeto do presente estudo abordar tal discussão doutrinária e jurisprudencial. Com a reforma da lei 10.444/2002, passou a ser incontroverso o cabimento de tutelas satisfativas no bojo da própria ação de conhecimento. Cf. ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 46. Sobre o tema, Athos Gusmão Carneiro afirma que a consagração legislativa das tutelas antecipadas “além de impedir, doravante, a deturpação do uso da medida cautelar “inominada”, veio a responder, como já referido, às exigências de equânime distribuição dos ônus do tempo no processo”. Cf. CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da antecipação de tutela*. 6º ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 9.

mostrou essencial com a evolução da sociedade e diante da demora do procedimento comum.¹⁰² O que se antecipa são os efeitos práticos daquela tutela.¹⁰³ Logo, ela ocorre no mundo dos fatos. Em outras palavras, a urgência, o dano e o *periculum in mora*, estão no mundo dos fatos.¹⁰⁴ Dá-se, assim, ao tempo do processo o seu efetivo valor, pois a maior efetivação do processo e a maior capacidade de eliminação do conflito só ocorrem quando mais prontamente for tutelado o direito do autor.¹⁰⁵ Não se nega isso no caso do artigo 6, inciso I da LC nº 76, de 1993, mas apenas se alberga uma escolha legislativa de conferir o ônus do tempo à outra parte.

Ora, exatamente calcado nas premissas de um processo mais célere, afeito às exigências da modernidade, que admite a antecipação do provimento, é que se pretende estudar o instituto do art. 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993. Intenta-se não só defender a liminar como mecanismo apto a lidar com a distribuição do ônus decorrente do tempo no processo, mas também como opção do legislador quanto a uma cognição sumária e parcial da tutela possessória em desapropriação.

Para o deferimento da imissão na posse prevista no art. 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76/93, Weliton Militão defende que é preciso ainda estarem presentes os requisitos necessários à concessão de liminar (*fumus boni iuris e periculum in mora*).¹⁰⁶ O autor traça, portanto, um paralelo entre a previsão do rito sumário com os requisitos da tutela antecipada do artigo 273 do CPC, o que também foi feito pelo Superior Tribunal de Justiça¹⁰⁷.

Como a mesma associação é feita por outros doutrinadores, e pelo Judiciário, ao apreciar o referido dispositivo da Lei Complementar nº 76, de 1993, apesar de entender que

¹⁰² MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 124.

¹⁰³ BUENO, Cássio Scarpinella. *Tutela antecipada*. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 63. Tratando sobre efeitos executivos, Teori Zavascki comunga do mesmo entendimento: ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 50.

¹⁰⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 51.

¹⁰⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela antecipatória e julgamento antecipado: parte incontroversa da demanda*. 5º Ed., São Paulo: revista dos tribunais, 2002, p. 15.

¹⁰⁶ SANTOS, Weliton Militão dos. *Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos. – Reflexo no Direito Penal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 252.

¹⁰⁷ Vide tópico 2.2 deste trabalho.

essa não é a correta leitura da previsão legal, fez-se a opção aqui de enfrentar a questão sobre esse outro viés. Isso não significa endossar posição diversa, mas apenas acrescentar mais um argumento favorável à aplicação do dispositivo da Lei Complementar nº 76, de 1993, com o enfrentamento do principal óbice identificado pela doutrina e pelo STJ: a irreversibilidade da medida.

4.2 A reversibilidade como óbice ao deferimento

A instituição da tutela antecipada no processo, assim como as reformas que modificaram o Código de Processo Civil em 2002, tentaram reparar o equívoco de impor ao réu a espera de todo o trâmite processual para obter a tutela. Como já dito anteriormente, a tutela antecipada pretende rever “a distribuição do ônus do tempo no processo, cuja demora não mais deverá ser suportada somente pelo autor, mas também pelo réu, que agora tem contra si uma tutela antecipatória mais efetiva.”¹⁰⁸ Constitui instituto que contribuirá para a restauração da igualdade no procedimento, pois permite entender que o tempo do processo não é um ônus do autor¹⁰⁹. Nesse contexto, merece especial atenção a possibilidade de reversão da medida, como óbice à sua concessão antecipada.¹¹⁰¹¹¹

Segundo José Eduardo da Fonseca Costa, a reversibilidade pode ser entendida em três sentidos, para tornar um ato ineficaz, desde que: a) exista norma que garanta a

¹⁰⁸ SANT’ANNA, Paulo Afonso de Souza. Novos contornos do instituto da tutela antecipada e os novos paradigmas do sistema processual civil (lei 10.444/2002). Revista do processo, v. 112, out-dez, 2003, p. 83.

¹⁰⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º Ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 23.

¹¹⁰ CF. Art. 273, § 4º, do CPC. Note-se que prestando atenção para o conteúdo do artigo, Marinoni defende que o artigo 273 fala em irreversibilidade do provimento, e não em “irreversibilidade dos efeitos fáticos do provimento”. Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º Ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 223. Logo, defende a posição francesa (normativa) sobre a reversibilidade no sistema brasileiro.

¹¹¹ Cássio Scarpinella Bueno propõe como mecanismo para aferir a reversibilidade da medida a fórmula de Richard Posner como mecanismo hábil a verificar a probabilidade do direito do autor $(Pa(Da) > (1-Pa) Dr)$. Contudo, não se adota tal mecanismo no presente estudo. Cf. BUENO, Cássio Scarpinella. *Tutela antecipada*. 2º Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 64 e seg.

reversibilidade lógico-jurídica¹¹² (modelo francês); b) ocorra no mundo empírico, que ocorre no mundo dos fatos¹¹³ (modelo inglês) e c) adote a conotação econômico-financeira (a possibilidade de a parte custear o efeito inverso)

Então, analisando o artigo 273, § 2º (reversibilidade da tutela antecipada), o autor conclui que o sistema brasileiro adotou a figura da reversibilidade em seu significado *sociológico* ou *econômico*, e não sob o seu significado *jurídico-normativo*.¹¹⁴ Sua posição pode ser resumida assim:

Em verdade, sem dificuldades é possível falar em “satisfação provisória” caso se admita a existência de “sentenças liminares”, isto é, de decisões que resolvam a relação jurídica material controvertida *provisoriamente*, respaldadas num mero juízo declarativo de verossimilhança. Com isto, todo o problema da *provisoriidade* reduz-se ao trabalho de saber, simplesmente, se a realização prática da pretensão de direito material objeto do litígio é *reversível* ou *irreversível* no plano fático, ou, sendo *reversível* no plano dos fatos, se a parte beneficiária da tutela liminar tem condições econômico-financeiras de custear a reversão.¹¹⁵

O que José Eduardo da Fonseca Costa explica é que o Brasil adotou um sistema de reversibilidade que não se pauta apenas na existência de uma norma autorizando a tutela e do contexto fático. O sistema admite como reversibilidade a possibilidade de quem pretende a tutela, em caso de tal medida se comprovar indevida, custear a reversão de seus efeitos.

¹¹² Segundo explica o autor, o fenômeno aqui, na concepção francesa, se refere ao mundo normativo. Cf. COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In. *Revista do Processo*. v. 115, Mai-jun, 2004, p. 57.

¹¹³ Com certos temperamentos, essa é a posição acolhida por Bedaque, que defende que a tutela antecipada concede apenas satisfação fática e não jurídica. Cf. BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Cautelar e Tutela Antecipada: Tutelas Sumárias e de Urgência*. 3º Ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 307. Contudo, como se apresentará ainda neste trabalho, o autor exige certas ressalvas quanto à reversibilidade.

¹¹⁴ COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In. *Revista do Processo*. v. 115, Mai-jun, 2004, p. 55.

¹¹⁵ COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In. *Revista do Processo*. V. 115, Mai-jun, 2004, p. 55.

Em seguida, como proposta de reparação a uma possível sentença de indeferimento, o autor prega como soluções a prestação de caução e a responsabilização objetiva do autor.¹¹⁶ Defende que seja enfrentado o risco dos erros em razão da maior efetividade de direitos.¹¹⁷ Quando aborda a situação peculiar da tutela antecipada a favor do Poder Público, assevera que não é exigível caução nessa hipótese, afinal, o erário público é suficiente para assegurar aos demandados a integral indenização.¹¹⁸ No entanto, na hipótese da tutela antecipada ser considerada indevida, com fulcro no artigo 811 do CPC, o autor defende a responsabilidade objetiva de indenizar¹¹⁹. Esse raciocínio advém de uma aplicação analógica da responsabilidade objetiva do processo cautelar à tutela antecipada¹²⁰. Carreira Alvim também entende que na hipótese de uso da tutela antecipada, que depois se apresente indevida, é cabível o dever de indenizar os danos causados pelo seu uso.¹²¹ Essa é uma forma de ver a reversibilidade.

Para Teori Albino Zavascki, a preocupação com a reversibilidade tem especial relação com o princípio da salvaguarda do núcleo essencial¹²². Mesmo assim, o autor admite a relativização de princípio, sob pena de se tornar sem efeito a existência da tutela antecipada. Reconhece que, perante o conflito da reversibilidade, seja dado o privilégio do direito provável em detrimento do improvável. E nessa tarefa, cabe ao juiz garantir, até onde for

¹¹⁶ COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In. *Revista do Processo*. V. 115, Mai-jun, 2004, p. 55.

¹¹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º Ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 41.

¹¹⁸ COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In. *Revista do Processo*. V. 115, Mai-jun, 2004, p. 55.

¹¹⁹ Merece registro que nem toda a doutrina endossa a aplicação do artigo 811 do CPC, como mecanismo inteligente para evitar o abuso no uso das cautelares. Ovídio Baptista, por exemplo, define que tal previsão é ao mesmo tempo incompleta e inconveniente. Afirma que a sua introdução no CPC decorre de um equívoco na interpretação das legislações processuais estrangeiras, que não acolheram a responsabilidade objetiva, mas sim a subjetiva. Cf. SILVA, Ovídio Baptista da. *Do processo cautelar*. Rio de Janeiro: forense, 2009, p. 232.

¹²⁰ COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In. *Revista do Processo*. V. 115, Mai-jun, 2004, p. 55.

¹²¹ ALVIM, J. E. Carreira. *Tutela antecipada*. 5º Ed. Curitiba: Juruá, 2006, pp. 38-39.

¹²² Segundo o autor, tal princípio merece ser prestigiado pois “antecipar irreversivelmente seria antecipar a própria vitória definitiva do autor, sem assegurar ao réu o exercício do seu direito fundamental de se defender, exercício esse que, ante a irreversibilidade da situação de fato, tornar-se-ia absolutamente inútil, como inútil seria, nestes casos, o prosseguimento do próprio processo. Cf. ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 101.

possível, a reversibilidade, e garantir a reparação de eventuais indenizações.¹²³ Como uma das vozes mais progressistas sobre essa posição mais liberal da reversibilidade, Luiz Guilherme Marinoni defende que:

Não há qualquer lógica em não se admitir a concessão da tutela antecipatória baseada em 'fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação' sob o simples argumento de que a sua concessão pode causar prejuízo irreversível ao demandado. Mesmo antes da introdução da tutela antecipatória no Código de Processo Civil admitia-se a concessão de tutela antecipatória, sob o rótulo de tutela cautelar, ainda que ela pudesse causar prejuízo irreversível ao réu. (...).

Como está claro, nos casos em que o direito do autor, que deve ser mostrado como provável, está sendo ameaçado por dano irreparável ou de difícil reparação é ilógico não se conceder a tutela antecipatória com base no argumento de que ela pode trazer um dano ao direito que é improvável.¹²⁴

Para Marinoni, a “satisfatividade da tutela antecipatória – e mesmo a eventual irreversibilidade dos seus efeitos fáticos – não é contraditória com a sua estrutura.”¹²⁵ Isso porque, a tutela precisa ser vista diante das diversas possibilidades a que precisa servir, diante do direito material objeto da lide. Dando o exemplo dos direitos possessórios – que por coincidência também são o objeto deste trabalho – Marinoni explica que a liminar de interditos possessórios pode produzir efeitos práticos irreversíveis.¹²⁶ Mas, o simples fato de ser a tutela irreversível, não obsta o seu deferimento, afinal, a concessão ou a negação podem gerar efeitos irreversíveis para o autor também. Não se pode obrigar o juiz a provocar um dano ao direito que se vislumbra o mais provável, apenas porque quem o demanda é o autor.

Como outras palavras, essa mesma solução é defendida por José Roberto Bedaque, como meio de relativizar a irreversibilidade da medida, em casos extremos, pois “a

¹²³ ZAVASKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 5º Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 101.

¹²⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 4º Ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 123.

¹²⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 230.

¹²⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 236.

indenização por perdas e danos preencheria o requisito da reversibilidade”.¹²⁷ A leitura defendida, para a tutela antecipada e a reversibilidade seria a seguinte:

Essa questão tem sido relevante em vista da redação dada ao art. 273, § 2.º, do CPC (“não se concederá a antecipação de tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado”). Como se demonstrará adiante, o referido dispositivo legal há de ser interpretado *cum grano salis*, pois a implementação de toda e qualquer decisão judicial no plano dos fatos há de ser acompanhada de um indelével grau de irreversibilidade, o que por si só já seria suficiente para abrandar a rijeza do texto da lei ou então para pôr a perder toda a utilidade social do instituto da tutela antecipada. Na prática diária do foro, por conseguinte, o problema crucial será definir o grau suportável de irreversibilidade para deferir no caso concreto uma antecipação de tutela. Trata-se de juízo casuístico, que foge ao vício acomodatório das soluções abstratas e que obriga o operador do direito a “enlamear-se” na realidade fática do caso que o ocupa.

Diante da irreversibilidade, deve-se fazer uma ponderação quanto ao direito do autor, para definir se a tutela antecipada pode, ou não, ser antecipada. Nas palavras de José Eduardo da Fonseca Costa:

(...), para que o magistrado possa flexibilizar o rigor do § 2.º ao art. 273 do CPC, cabe-lhe aferir o grau de proporcionalidade entre dois *riscos*: os riscos decorrentes do deferimento e os riscos conseqüentes do não-deferimento da tutela. Se, num mesmo caso concreto, o indeferimento da tutela gerar risco de prejuízo irreversível ao direito do autor e o seu deferimento gerar perigo de irreversibilidade a uma reposição *in natura* da situação fática anterior, deverá o juiz *sacrificar* o direito *improvável*: não há sentido em sacrificar o direito provável ameaçado pelo dano iminente em nome de uma possível, mas improvável, situação de irreversibilidade¹²⁸

¹²⁷ BEDAQUE, José Roberto. Considerações sobre a antecipação da tutela jurisdicional. In Teresa Arruda Alvim Wambier (Coord.). *Aspectos polêmicos da antecipação de tutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 241.

¹²⁸ COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In. *Revista do Processo*. V. 115, Mai-jun, 2004, p. 55.

A reversibilidade do artigo 273, § 2º do CPC, não pode ser interpretada de maneira restrita, sob pena de tornar sem efeito o conteúdo do seu *caput*.¹²⁹

Essa é exatamente a premissa em que se socorre este trabalho sobre a imissão na posse no bojo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Caso não aceite que o legislador já fez uma escolha, a reversibilidade precisa ser vista no sentido sócio-econômico, para admitir a imissão liminar (o que é cogente segundo o artigo 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76/93) e permitir assim a efetividade do assentamento e do programa de reforma agrária. Se aceita tal visão, não mais de poderia utilizar o argumento endossado pelo Superior Tribunal de Justiça, que percebe a imissão na posse como medida irreversível, a causar um dano irreparável ao particular.

Quando aborda a possibilidade de tutela antecipada, no bojo de outra ação que permita a discussão sobre a produtividade da terra a ser desapropriada, Juraci Guimarães Júnior restringe a possibilidade do deferimento da tutela ao momento anterior à imissão na posse do INCRA. Afinal, depois desse momento ter-se-ia iniciado o processo de reforma agrária com o assentamento dos trabalhadores rurais no local. No entanto, em havendo a imissão, defende que em se comprovando em outro processo, que não o da desapropriação para fins de reforma agrária, vício no procedimento administrativo, caberia aqui a conversão da desapropriação em indireta, com o correlato pagamento de indenização. Afirma que “(...) uma vez comprovada a ilegalidade no processo administrativo, a desapropriação se converteria em indireta, devendo o valor indenizatório ser integralmente pago em dinheiro, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal”¹³⁰.

Então, a desapropriação por interesse social, quanto à imissão liminar na posse, detém reversibilidade, afinal, caso se comprove que a expropriação era indevida, caberá a quem for prejudicado, o pagamento de indenização sob o trâmite de uma desapropriação indireta.

Em outras palavras, a tutela da posse concedida na ação de desapropriação para fins de reforma agrária é reversível, pois, caso se ateste que a terra era produtiva, seria viável o

¹²⁹ ALVIM, J. E. Carreira. *Tutela antecipada*. 5º Ed. Curitiba: Juruá, 2006, pp. 38-39.

¹³⁰ GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci. A cognição no processo de desapropriação de desapropriação para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 41.

pagamento de indenização por meio de desapropriação indireta, com fundamento no artigo 35 do Decreto-Lei nº 3361, de 1941.

Por as razões até aqui apresentadas, bem se vê que é exatamente a posição mais moderna quanto à tutela antecipada da posse¹³¹ e à sua reversibilidade a defendida neste trabalho. Deseja-se incitar o enfrentamento do risco. “Não há razão para a timidez no uso da tutela antecipatória, pois o remédio surgiu para eliminar um mal que já está instalado, qual seja, a morosidade judicial. Em muitas hipóteses, não pode haver efetividade sem riscos.”¹³² O risco é ainda mais grave, como se apresentará, quando se submete o procedimento expropriatório – que detém contraditório especial e rito sumário – à espera do trânsito em julgado de outra ação em que se discutirá a produtividade da terra. Em outras palavras, a política pública de assentamento é retardada em muitos anos, sob a chancela de que a imissão na posse é um mal ao direito particular, por ser reputada como medida irreversível.

No entanto, como se apresentou neste capítulo, a reversibilidade pode ter leituras variadas. Na modernidade, diante da morosidade judicial, da política social em jogo e da opção legislativa cogente, o que se espera é que se assuma o risco, conforme a reversibilidade econômico-financeira, imitando o Poder Público na posse, e ao mesmo tempo garantindo a reparação caso tal medida de urgência se mostre, no futuro, indevida.

Em seguida, serão apresentadas algumas das peculiaridades inerentes à desapropriação que podem reforçar ainda mais os motivos que ensejam o deferimento da imissão na posse.

4.3 As particularidades da tutela em desapropriação

Como premissa inicial quanto às suas características, não se deve negar que a imissão na posse é da própria natureza no procedimento expropriatório. Independente de se tratar de desapropriação por interesse social ou por utilidade pública, “qualquer que seja, a

¹³¹ Caso não se aceite a premissa de que se trata de liminar em que a urgência já foi presumida pelo legislador.

¹³² MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º Ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 24.

consequência do ato expropriatório é, certamente, a imissão do expropriante na posse do imóvel, a fim de lhe dar o destino previsto no respectivo decreto.”¹³³ O ato expropriatório tem como finalidade a imissão na posse e a modificação de sua destinação (no caso em discussão, a formação de assentamento).

As características da desapropriação são basicamente duas:

O instituto da desapropriação possui duas balizas principais: a primeira consistente no fato de que a Administração para atingir o interesse público pode sacrificar o interesse particular, a segunda, no fato de que o interesse particular deve ser integralmente respeitado no que diz respeito ao valor do bem. O único sacrifício que sofre o expropriado é quanto a ver transformado seu bem em pecúnia, com a qual possa, no entanto, adquirir um bem semelhante.¹³⁴

Então, na desapropriação, prima-se pelo interesse público, em sobreposição ao privado. No entanto, como contrapartida, ao particular deve ser garantido o valor do bem expropriado. Como foi muito bem resumido na citação acima transcrita, a mais contundente obrigação imposta em uma desapropriação ao particular é a transformação do seu bem em pecúnia. Então, como consequência lógica, no procedimento expropriatório a posse deve ser transferida ao Poder Público, restando apenas a discussão quanto ao valor a ser pago pela propriedade expropriada. Exatamente por tal fundamento é que, mesmo que se ateste como indevida a desapropriação para fins de reforma agrária, a reparação financeira sempre será viável por meio do artigo 35 do Decreto-Lei 3365, de 1941:

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perda em danos.

Nota-se que, em havendo discordância quanto ao cabimento da desapropriação, a contenda deve girar em torno das perdas e danos, ao invés da restituição da propriedade e da posse. Essa é uma característica inerente à desapropriação e à finalidade perseguida por tal procedimento.

¹³³ SABINO JÚNIOR, Vicente. *Da desapropriação: doutrina, legislação, jurisprudência, prática*. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 70.

¹³⁴ BASTOS, Celso. Desapropriação e imissão provisória na Constituição de 1988. In. *Revista de Direito Constitucional*, Vol. 4, jul-set, 1993.

No entanto, percebe-se que a separação entre o domínio e a posse não é negada no procedimento de desapropriação. Contudo, a divisão dos institutos não impede a correlação entre eles, e a admissão da imissão na posse do Poder Público. “Na desapropriação, porém, malgrado tenha sido o bem imóvel declarado de utilidade ou necessidade públicas, ou de interesse social, o seu proprietário ainda não perdeu o domínio. Desta maneira, o órgão expropriante requer o seu ingresso no exercício provisório ainda quando não é o proprietário.”¹³⁵ A propriedade permanece, mas, não o direito de posse, afinal, o que se pretende é tornar efetiva a função do imóvel. Com o pagamento da indenização é que o particular, então, não terá mais a propriedade.

Então, apesar de possuírem algumas diferenças, as desapropriações – seja por interesse público, seja por interesse social, seja para fins de reforma agrária – guardam em comum a característica de política pública voltada ao bem comum e ao interesse público, que se sobrepõe ao particular. Nesse sentido:

(...) ainda que o objeto e a finalidade da desapropriação por interesse social possa ser diferente dos fundados na utilidade e necessidade pública, o instituo jurídico é o mesmo. O que significa dizer que são ferramentas na mão do Estado para proporcionar o ordenamento dos bens a serem desapropriados, seja para uso do Estado ou do povo, seja para uma finalidade específica a Reforma Agrária. Assim, pode-se dizer, então, que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é uma ferramenta de ordenamento territorial.¹³⁶

Em que pesem tais premissas, há uma compreensão desenvolvida em sentido contrário, de que seria “abusiva, constrangedora e, portanto, escancaradamente ilegal, a admissão na posse em favor de quem não é, ainda, o titular do domínio”¹³⁷. Os advogados dessa tese sustentam que a desapropriação seria um abuso de poder do Estado. No entanto, este trabalho defende que só se torna viável chegar a tais conclusões caso se olvidem várias questões inerentes ao motivo pelo qual foi criada a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

¹³⁵ COSTA E SILVA, Antônio Carlos. *Processo de desapropriação e procedimentos de desapropriação consensual*. 2º ed. São Paulo: sugestões literárias, 1980, p. 70.

¹³⁶ MARÉS, Carlos Frederico. Desapropriação sanção por descumprimento da função social?. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 68.

¹³⁷ COSTA E SILVA, Antônio Carlos. *Processo de desapropriação e procedimentos de desapropriação consensual*. 2º Ed. São Paulo: sugestões literárias, 1980, p. 70.

Impõe-se repisar que a propriedade é limitada, na Constituição Federal de 1988, pela realização de sua função social. Em não se cumprindo tal dever pelo particular, foi conferida à União a competência para o ato expropriatório, no intuito da defesa de um interesse coletivo (art. 184 da CF). Logo, há aqui um interesse público que se sobrepõe ao privado. Sob a nova perspectiva da propriedade, e por conseguinte, da posse:

(...) o exame do direito de propriedade hoje não se pode fazer sob a perspectiva do Direito Privado apenas. Relegado à história jurídica o caráter estritamente individual do domínio, que caracteriza o instituto desde sua gênese até as teorias de humanização do século XIX, os interesses coletivos não devem ser descurados na pesquisa do instituto, cuja vocação, cada dia mais se compreende, reside no justo equacionamento entre os interesses do proprietário e os anseios da sociedade.¹³⁸

Essa nova, e mais moderna, visão da propriedade é o fundamento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. O que se defende aqui é a sanção pelo descumprimento de um dever imposto pela Constituição ao proprietário. Endossando o caráter sancionador da desapropriação¹³⁹, em conjunto com a visão de função social da propriedade, Lucia Valle assim discorre:

A desapropriação desenvolve-se por procedimento administrativo, preparatório do judicial, por meio do qual o Poder Público, compulsoriamente, pretende despojar alguém de seu direito de propriedade a fim de o adquirir, mediante indenização, prévia, justa, em geral, em dinheiro ou, excepcionalmente, em títulos da dívida pública, resgatáveis ao longo do tempo, fundada em interesse público, necessidade pública, interesse social, como pena pela não utilização do bem nos termos de sua função social, ou, ainda, em decorrência de ilícito criminal.¹⁴⁰

Ora, trata-se de uma punição pelo descumprimento da função social. A desapropriação tem em sua essência a realização de um interesse coletivo, a utilização do solo em proveito do bem comum, o que não significa o desprezo ao direito de propriedade, mas

¹³⁸ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009, p 98.

¹³⁹ Remete-se o leitor para o capítulo 1, em que foram desenvolvidos os contornos constitucionais da desapropriação por interesse social e desenvolvida a idéia de desapropriação sanção.

¹⁴⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 307-308.

sim o contrário, a sua afirmação. “Não se pode entender a desapropriação para fins de reforma agrária como um sacrifício ou menosprezo pela propriedade privada. A desapropriação é, ao revés, uma sanção pelo descumprimento do dever que incumbe a cada proprietário de dar uma destinação social ao seu imóvel.”¹⁴¹

Quando fala sobre os princípios atinentes à desapropriação, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que “O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis.” Complementando esse raciocínio, explica que isso corresponde à idéia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território, com fundamento normativo constitucional nos arts. 5.º, XXIV, 182, § 4.º, III e 184 e parágrafos do Texto Magno brasileiro.¹⁴² A privação do direito, imposta ao particular vem lastreada no interesse público, tal como se dá nas desapropriações por utilidade ou necessidade pública.¹⁴³

Não bastasse isso, é salutar não esquecer que a imissão na posse é uma medida de caráter eminentemente processual, respaldada no requisito de urgência e do interesse coletivo protegido¹⁴⁴. Em se tratando de medida processual, na análise de seus elementos, não se pode olvidar que o ato em análise pauta-se na conclusão de processo administrativo, com a chancela de um decreto do Presidente da República. Além disso, “o Decreto Presidencial que declarou o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária, é fruto de anterior demanda social e a sua demorada conclusão gera inúmeras expectativas aos trabalhadores rurais.”¹⁴⁵ No lado contrário ao do interesse particular do proprietário existem milhões de trabalhadores a espera da realização de uma política pública que pretende reduzir as desigualdades sociais e de distribuição de terras no Brasil.

¹⁴¹ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º ed., Curitiba: Juruá, 2009, p 171.

¹⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 727.

¹⁴³ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º ed., Curitiba: Juruá, 2009, p 175.

¹⁴⁴ COSTA E SILVA, Antônio Carlos. *Processo de desapropriação e procedimentos de desapropriação consensual*. 2º ed. São Paulo: sugestões literárias, 1980, p. 70.

¹⁴⁵ GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci. A cognição no processo de desapropriação de desapropriação para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 42.

Mesmo que se admita a possibilidade de apreciação da medida, seja no bojo da desapropriação – o que é menos aceito – ou em procedimento autônomo, de qualquer forma é preciso estar presente na análise judicial a presunção de legitimidade do Poder Público na apreciação da medida. Logo, a objeção à conclusão do procedimento administrativo é ônus da parte e não do Poder Público:

Deste modo, em razão da presunção de legitimidade do processo administrativo que culminou com a declaração de improdutividade do imóvel, é ônus processual do expropriado afastar essa presunção, trazendo argumentos convincentes e provas seguras que justifiquem a suspensão da imissão do Incra na posse do imóvel.¹⁴⁶

Os argumentos até aqui ventilados (discussão na desapropriação restrita ao valor a ser pago; a supremacia do interesse público sobre o privado; e presunção de legitimidade dos atos públicos) são intrínsecos à própria idéia de desapropriação, seja por interesse social ou por utilidade pública, ou ainda para fins de reforma agrária. Todos eles endossam como medida necessária à própria efetivação da desapropriação a imissão na posse do Poder Público, sob pena de tornar o procedimento sem qualquer sentido prático.

Apesar disso, como se demonstrará em seguida, a leitura doutrinária sobre a imissão provisória da posse em desapropriação para fins de reforma agrária (art. 6º, inciso I, da LC nº 76/93), é a mais pessimista possível, ao ponto de se defender a inconstitucionalidade e a inaplicabilidade do dispositivo.

¹⁴⁶ GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci. A cognição no processo de desapropriação de desapropriação para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006, p. 42.

CONCLUSÃO

Quando a Constituição Federal previu os mecanismos para a efetivação de uma política pública agrária (art. 184 – desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária), o simples ato de inserir tal previsão no texto constitucional não livrou os seus cidadãos de sua efetividade¹⁴⁷. Não basta o texto propor a política e delimitar os seus mais minuciosos contornos na seara processual. É preciso também conferir efetividade aos dispositivos, por iniciativa nossa, dos cidadãos.¹⁴⁸ O texto apenas inaugura o desafio.

Os princípios que estão contidos no artigo 184 da Constituição Federal foram detalhadamente regulamentados pela Lei Complementar nº 76, de 1993, com um dispositivo expresso, quanto à escolha legislativa de que a imissão na posse em favor do Poder Público deve ser imediata (artigo 6º, inciso I). Contudo, mais uma vez, a norma geral e abstrata não

¹⁴⁷ CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. SAMPAIO, José Adécio Leite (Org.). *In Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

¹⁴⁸ Marcelo Cattoni trata sobre esse desafio quando explora a visão derrotista, de juristas que vêem frustrados “os ideais não realizados” da Constituição brasileira de 1988, o que leva de modo sinistro a celebrar um *réquiem* para o projeto constitucional brasileiro.” Explica que por não encararem o desafio imposta pela realidade, propõem sucessivas reformulações constitucionais, como se tais alterações resolvessem por si o problema da realidade social. Cf. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 16

pôs fim ao problema social.¹⁴⁹ A existência singular da norma não resolveu sozinha o problema social.

A diferença no contexto da realidade social deve advir de um olhar mais amplo sobre o problema, no olhar da sociedade e de quem julga. Os caminhos para a mudança da realidade fundiária brasileira já estão no ordenamento (CF/88 e LC nº 76/93), que não carece de qualquer nova alteração ou reforma constitucional. O que poderia ser feito – e se propõe neste estudo – é uma releitura das mesmas regras com uma lente mais progressista de seus institutos, o que merece ser feito não só pelo Judiciário, mas, sobretudo pela sociedade. A tarefa pode ser cumprida por cidadãos, que não só compreendem a importância e a extrema necessidade de uma política de reforma agrária em um país de desigualdades sociais como o Brasil, mas também a defendem de pensamentos e atos conservadores.

Como já endossado neste trabalho, a posse, inegavelmente, é um direito. No entanto, independente da posição doutrinária em que possa ser compreendida, a posse detém intrínseca relação com a função econômica de seu objeto. No Brasil, em se tratando de bem imóvel (no caso propriedade rural), a realização de seu fim deve convergir com o cumprimento de sua função social (art. 186 da CF), o que traz obrigações para além de um conceito absoluto de posse. Então, para que o particular detenha proteção judicial da posse, esta precisa ser exercida de acordo com a sua função de bem estar social, ambiental, trabalhista e em respeito aos graus mínimos de produtividade e eficiência. Esse é o verdadeiro sentido da propriedade, e por consequência, da posse.

Além disso, na seara processual, o fato de a imissão liminar possessória na desapropriação para fins de reforma agrária restringir-se a uma cognição parcial não pode ser motivo para torná-la sem efeito. Não se pode transformar um procedimento de cognição sumária e parcial (reduzido no âmbito horizontal), em um procedimento muito mais longo do que o ordinário, afinal, alia-se aqui o tempo de espera do rito ordinário – discussão sobre a produtividade - ao rito sumário da desapropriação. Se o objetivo constitucional (art. 184, § 3º) e infraconstitucional (LC nº 76/93) era dar celeridade ao procedimento, a interpretação hoje

¹⁴⁹ Sobre a ingenuidade do pensamento de que a lei é o mais alto grau de racionalidade, pois ela é a abstrata e genérica, Vide: SOARES, Rogério Ehrhardt. O conceito ocidental de constituição. In: *Revista de legislação e jurisprudência*, Coimbra, ano 119, nº 3743, 01 jun. 1986, e n 3744, 01 jul. 1986, p. 69.

dada ao instituto pelo STJ, torna sem qualquer sentido tais dispositivos. Transforma o direito no anti-direito.

É preciso verificar que o artigo 6, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 1993 é uma opção do legislador, quanto ao momento de concessão da tutela possessória. A medida é característica própria do procedimento expropriatório para a reforma agrária, definido pelo legislador. Quando a norma determina a imissão liminar da posse, faz aqui uma opção em que o legislador já ponderou o perito e o bom direito.

No entanto, ao endossar a posição do STJ, e de parte da doutrina, a lei que pretendia abreviar a conquista de um objetivo social (assentamento agrário em propriedade descumpridora de sua função social) transforma-se em seu pior pesadelo, ao trazer maior morosidade do que aquela inerente ao procedimento ordinário. O que deveria ser sumário transformou-se em um procedimento ordinário pior do que a regra geral. Se o rito sumário virou um rito muito mais moroso do que o ordinário, qual é o sentido de existir uma regra específica para o procedimento (LC nº 76/93)?

Apesar de a experiência mostrar que o cumprimento da norma social é um desafio, tal argumento não retira a urgência de sua aplicabilidade, o que não depende da lei, mas, sim da interpretação que lhe dá aquele que dela precisa e de quem a aplica. Nos termos da jurisprudência consolidada perante o STJ, a imissão na posse, que deveria ser um direito inerente à desapropriação, concedido ao Poder Público, tornou-se fundamento do perigo de dano ao particular, o que não deve prevalecer.

Como apresentado na apresentação da jurisprudência, a irreversibilidade da tutela possessória tornou-se o alicerce para o indeferimento da tutela pretendida pela autarquia e o deferimento do pleito particular. Tal posição firma-se em um conceito de reversibilidade restrito à natureza possessória da medida, podendo – e devendo – tal instituto ser visto em seu aspecto sócio-econômico. Não o fazendo, nenhuma tutela possessória poderá ou deverá ser deferida, ante a dificuldade de reversão meramente fática. Por isso, este trabalho pretende que a reversibilidade possa ser um conceito ligado ao aspecto sócio-econômico, para permitir que caso o Estado esteja errado, seja garantida a conversão do procedimento de desapropriação em desapropriação indireta, com o pagamento dos danos causados ao particular.

Em outras palavras, em se comprovando que a medida não deveria ter sido deferida, existem meios de reparar tal dano, convertendo-se a desapropriação para reforma agrária em desapropriação indireta e apurando-se, então, os correspondentes danos. Não se pretende neste trabalho afirmar que o poder Público nunca erra ou que o prejuízo sempre deve ser suportado pelo particular. O que se espera é prestigiar o princípio da presunção de legitimidade dos atos públicos e fazer prevalecer, no caso de dúvidas, a presunção em favor da perícia administrativa realizada pelos peritos agrários.

Note-se, ainda, que independente de uma propriedade ser produtiva, ou não, pode o Poder Público desapropriá-la por interesse público ou social. Tal conclusão provém do próprio interesse público entranhado na idéia das desapropriações. Ora, sendo assim, em não se cabendo a desapropriação para fins de reforma agrária, deve-se entender que ainda existe aqui o interesse público e que o particular não será prejudicado, pois receberá a devida indenização pela perda da propriedade.

Outro aspecto relevante para uma mudança de interpretação seria lembrar que os interesses envolvidos em uma desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não são apenas os do particular e o do Estado. Os interessados no litígio sobre a terra não se restringem ao proprietário e ao INCRA. Há milhares de famílias, aguardando serem beneficiadas com o assentamento, no pólo de interesse em que se encontra o interesse público. Pessoas que não têm nada, que não têm terra, e dependem da política pública agrária. E o que choca é que, ao invés de esse interesse social militar em favor da tutela pretendida pelo Poder Público, na avaliação do Poder Judiciário, transforma-se em risco, sob o fundamento de que são iminentes as invasões de terras. Tudo isso porque, diante da expectativa de receber um lote em assentamentos, aqueles que serão beneficiados pela política pública, aguardam o tempo que se mostrar necessário na margem das propriedades em processo expropriatório. Esperam a imissão na posse prometida pela lei.

Essas espécies de deturpação do sentido pretendido na norma são inerentes ao próprio direito¹⁵⁰ e cabe à experiência aprender com seus erros e corrigi-los.

¹⁵⁰ Menelick de Carvalho adverte que fundamentos constitucionais importantes não podem ser compreendidos como definitivos. Ao contrário, continuam em permanente risco de serem manipulados e abusados. CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos

Como se apresentou neste estudo, a realidade brasileira permanece excludente e com predomínio, no campo, da atividade agrícola familiar em detrimento do agronegócio. Estima-se que ainda existam 4,5 milhões de famílias sem-terra a demandar o seu albergamento na política pública agrária. Os óbices processuais à efetivação da política são numericamente relevantes e impõem a utilização de outros mecanismos de aquisição de terras, diversos da desapropriação. E apesar disso, parece que nada é percebido.

O direito agrário e o direito processual civil são ramos que raramente são estudados em conjunto. Além disso, como se mencionou em outras oportunidades deste trabalho, escassos são os estudos que se debruçam sobre as particularidades da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, apesar de sua importância como política pública. Mais raros, ainda, quando o objeto é o seu procedimento especial, com rito sumário e contraditório especial, garantindo-se a imissão imediata na posse.

Infelizmente, as poucas linhas desenvolvidas sobre o tema do procedimento especial pertinente às desapropriações para reforma agrária resumem-se em taxar o procedimento de arbitrário e inconstitucional. No entanto, os autores que fazem qualquer alusão a tais dispositivos não percebem ou mencionam qualquer caráter social no clamor de celeridade imprimido na Constituição Federal de 1988.

Essas colocações iniciais obrigam o leitor, e a autora, a retomarem a tudo aquilo que foi dito no começo deste trabalho. Naquela oportunidade, registrou-se que pouco se sabe sobre os contornos processuais e constitucionais da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Menos ainda se tem ciência sobre quais são os efeitos do controle judicial sobre tal política pública. No entanto, há um senso comum formado de que a política pública agrária é ineficiente e que é preciso mudá-la. No entanto, a sociedade parece que ainda não parou para pensar o que precisa ser mudado.

Esse trabalho não pretende dar a resposta conclusiva para tornar mais efetiva uma política pública. Desde o início de seu desenvolvimento, não almejava tão grandes pretensões. Da mesma forma, não esperava trazer ao leitor um quadro perfeito e completo do problema da imissão na posse em desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Não. O que se pretendia – e se espera ter conseguido – é promover mais dúvidas na cabeça do leitor do que soluções. Ao invés de criar certezas, o trabalho busca iniciar o debate sobre o tema.

Quem sabe, permitir a percepção de que aqui (na imissão na posse da desapropriação agrária) existe um problema a ser notado.

Um problema que não será resolvido de um dia para o outro. Uma questão que não exige uma reforma constitucional, ou uma alteração infraconstitucional, mas, sim, uma mudança de paradigma. No intuito de gerar reflexões, e quem sabe propor alguns caminhos, este estudo explicou que é possível o legislativo fazer uma opção processual de celeridade e que a cognição judicial pode ser parcial no âmbito horizontal. Além disso, que a reversibilidade das tutelas pode ter diversos sentidos e a reparação de uma tutela indevida é um procedimento possível para diminuir o rigor sobre a interpretação. A reversibilidade pode ser a econômica e a dúvida precisa militar em favor da política pública. Ademais, a desapropriação traz em si um interesse público pungente, que precisa ser notado. A propriedade – e a posse – precisa cumprir a sua função social, com todos os seus requisitos (produtivo, de bem estar, ambiental e trabalhista). No litígio judicial estão envolvidos o particular, o Estado, mas acima de tudo aqueles que serão beneficiários do assentamento. Logo, existe muito mais do que uma relação de litígio entre o particular e o Estado. Há interesses sociais envolvidos.

No entanto, não se propõe aqui uma resposta certa para um problema a que se almeja visualização. Não há uma fórmula mágica para colocar fim a todos os riscos. A proposta deste estudo, então, é fazer perceber que na imissão na posse no bojo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária existe um problema, que merece reflexão minha, sua, e de toda a sociedade.

Se esse objetivo foi alcançado, já valeu a pena ter desenvolvido este trabalho.

REFERÊNCIAS

ALBURQUEQUE, Marcos Prado. *O Direito Agrário na Constituição* (obra coletiva). Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ALVIM, J. E. Carreira. *Tutela antecipada*. 5º ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BARBOSA, Rui. *Posse de Direitos Pessoais*. 2º ed. Rio de Janeiro: Simões Editor, 1959.

BASTOS, Celso. Desapropriação e imissão provisória na Constituição de 1988. In *Revista de Direito Constitucional*, Vol. 4, jul-set, 1993.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Cautelar e Tutela Antecipada: Tutelas Sumárias e de Urgência*. 3º ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

BEDAQUE, José Roberto. Considerações sobre a antecipação da tutela jurisdicional. In Teresa Arruda Alvim Wambier (Coord.). *Aspectos polêmicos da antecipação de tutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

BORGES, Antonio Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2º ed., Leme: Edijur, 2007.

BORGES, Paulo Torminn. *Estatuto da Terra com a legislação pertinente ementada*, São Paulo: Pro-livro, 1979.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Tutela antecipada*. 2º ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da antecipação de tutela*. 6º ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. SAMPAIO, José Adécio Leite (Org.). In *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

CHACÓN, Enrique Ulate. Apuntes para uma Teoria General del derecho procesal agrario (Antecedente, importancia y Contenido). In *Revista de Direito Agrário*, ano 16, n. 14, dez, 2000.

CHIAVASSA, Tércio. *Tutelas de urgência cassadas*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

COSTA E SILVA, Antônio Carlos. *Processo de desapropriação e procedimentos de desapropriação consensual*. 2º ed., São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

COSTA, José Eduardo da Fonseca. Tutela antecipada: irreversibilidade, caução e responsabilidade objetiva. In *Revista do Processo*. v. 115, Mai-jun, 2004.

ENTERRÍA, Eduardo G.; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo II*, 4º ed., Madrid: Civitas, 1997

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS, Juarez. Desapropriação-Sanção por Interesse Social para fins de Reforma Agrária. Ação ajuizada há mais de 20 anos. Indenização. Títulos da Dívida Agrária (Parecer). In *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 45, set./out., 2007.

GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci. A cognição no processo de desapropriação de desapropriação para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 7º ed., São Paulo: Atlas, 2007.

I Censo de Reforma Agrária, INCRA, CRUB e UNB. Dados recolhidos entre dez. 1996 e jan. 1997.

IBGE. *Censo Agropecuário 2006*. Obtido via internet. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>. Acesso em 4.4.2010.

INCRA. *PFE quer evitar reintegração de posse em terras da união e áreas que não cumprem a função social*. 07.12.2009. Obtido via internet. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id

=13650:pfe-quer-evitar-reintegracao-de-posse-em-terras-da-uniao-e-areas-que-nao-cumprem-a-função-social&catid=380: noticias &Itemid=316. Acesso em 27.03.2010.

INCRA. *REFORMA AGRÁRIA: Terra, qualidade de vida e cidadania no meio rural*. Brasília: Publicação Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2010, março.

JHERING, Rudolf Von. *A Teoria Simplificada da posse*. Trad. Vicente Sabino Junior. São Paulo: Bushatsky: 1974.

LIMA, Getúlio Targino. *A posse agrária sobre bem imóvel: implicações no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1992.

LISBOA, Roberto Senise. *Manual de Direito Civil, volume 4: direitos reais e direitos intelectuais*. 3º ed., São Paulo: Revista dos Tribunais,.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio A Fabris Editor, 2003.

_____. Desapropriação sanção por descumprimento da função social?. In *Revista de Direito Agrário*. ano 19, n. 18, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 8º ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Novas linhas do processo civil*. 4º ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Tutela antecipatória e julgamento antecipado: parte incontroversa da demanda*. 5º ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direito reais agrários & Função Social*. 2º ed., Curitiba: Juruá, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martins; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Gursen de A. *Direito Agrário e Ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3º ed. Curitiba: Juruá, 2006.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em direito. In *Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Introduções de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

REIS, Gláucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como desenvolvimento econômico. In: *Direito Agrário Contemporâneo*. Lucas Abreu Barroso e Cristiane Lisita Passos (Org.) Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

RODRIGUES, Flávio. *Governo compra mais terras do que desapropria*. Brasília: INCRA, 2009. Obtida via internet. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13710:governo-compra-mais-terras-do-que-desapropria&catid=321:incra-na-midia&Itemid=305. Acesso em 26.03.2010.

SABINO JÚNIOR, Vicente. *Da desapropriação: doutrina, legislação, jurisprudência, prática*. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SANCHES, Cid Roberto de Almeida. Natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária. In *Revista de Direito Agrário*. Ano 20, n. 19, 2007.

SANT'ANNA, Paulo Afonso de Souza. Novos contornos do instituto da tutela antecipada e os novos paradigmas do sistema processual civil (lei 10.444/2002). In *Revista do processo*, v. 112, out-dez, 2003.

SANTOS, Weliton Militão dos. *Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos. – Reflexo no Direito Penal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

SCIORILLI, Marcelo. *Direito de Propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21º ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Ovídio Baptista da. *Do processo cautelar*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. A Baptista da. *Ação cautelar inominada no direito brasileiro*. 3º ed., São Paulo: Forense, 1991.

SOARES, Rogério Ehrhardt. O conceito ocidental de constituição. In: *Revista de legislação e jurisprudência*, Coimbra, ano 119, nº 3743, 01 jun. 1986, e n 3744, 01 jul. 1986.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: Um confronto em torno da Função Social*. 2º ed, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

ZAVASCKI, Teori Albino. A Tutela da posse na Constituição e no Projeto do Novo Código Civil. In. *A reconstrução do direito privado*. Judith Martins-Costa (org). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Antecipação da Tutela*. 5º Ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

Jurisprudência

STF, AI 605918/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, 02.10.2007

STF, AI 725396/PR, Rel. Min. Carmem Lúcia, Primeira Turma, J. em 23.06.2009.

STF, MS 20585-7, Rel. Min. Carlos Madeira, J. em 03.09.1986.

STF, MS 22.698/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. em 02.01.1997, Dj de 03.02.1997.

STF, MS 22.965/SP, Rel. Min. Neri da Silveira, Pleno, J. em 10.2.2000.

STF, RE 399785 /PB, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, J. em 30.08.2005.

STF, RE 485209 /PR, Rel. Min. Carmem Lúcia, Primeira Turma, J. em 29.04.2008;

STJ, RESP 1.006.285/MT, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 02.12.2008.

STJ, RESP 589.688/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ de 25.10.2004.

STJ, RESP 640.065/PB, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, com trânsito em julgado em 24.5.2007.

STJ, RESP 656.240/PB, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, com trânsito em julgado em 09.8.2006

STJ, RMS 11.765/PB, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, J em 12.9.2000.

TRF 5, MS n. 95.05.12190-3, Rel. Petrócio Ferreira, pleno, J. em 16.10.1997. Acesso via internet. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/cp/cp.do> Acesso em 28.3.2010.

ANEXO

Levantamento da PFE-INCRA sobre os óbices judiciais à imissão na posse em desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária.

CONSOLIDAÇÃO DE DADOS POR SR/áreas/valores/capacidade de assentamento

SR-00	ÁREA TOTAL (ha)	VALORES TOTAIS (R\$)	CAPACIDADE DE ASSENTAMENTO TOTAL (nº famílias)
01 – Pará (PA)	Não enviou informações atualizadas; no último levantamento não possuía óbices judiciais.		
02 – Ceará (CE)	2.396,5686	485.131,31	58
03 – Pernambuco (PE)	16.283,9064	16.222.847,96	1553
04 – Goiás (GO)	23.193,66	81.921.317,79	1.489

05 – Bahia (BA)	46.720,8102	19.906.474,27	1025
07 – Rio de Janeiro (RJ)	18.894,1047	29.608.487,89	972
08 – São Paulo (SP)	Não enviou informações atualizadas		
	15.659,92	65.432.079,53	867
09 – Paraná (PR)	Não enviou informações atualizadas		
	15.136,0331		530
10 – Santa Catarina (SC)	1.708,20		79
11 – Rio Grande do Sul (RS)	- Informa que não há óbices judiciais.		
12 – Maranhão (MA)	36.515,00	2.705.081,46	607
13 – Mato Grosso (MT)	Não enviou informações atualizadas		
	77.511,7270	83.106.536,91	2069
14 – Acre (AC)	Não atualizou informações, no último levantamento não informou a consolidação dos dados.		
15 – Amazonas (AM)	Não enviou informações atualizadas, no último levantamento não possuía óbices judiciais.		
16 – Mato Grosso do Sul (MS)	Não atualizou informações, no último levantamento não informou a consolidação dos dados.		
17 – Rondônia (RO)	Informa que não há óbices judiciais		
18 – Paraíba (PB)	12.665,1233		158
19 – Rio Grande do Norte (RN)	Informa que não há óbices judiciais		
20 - Espírito Santo (ES)	8.925,3665	33.334.306,29	918
21 – Amapá (AP)	Informa que não há óbices judiciais		
22 – Alagoas (AL)			49
23 – Sergipe (SE)	Não enviou informações atualizadas		
	9.136,6459		606
24 – Piauí (PI)	Não se pronunciou; não há registro de óbices judiciais no último levantamento.		
25 – Roraima (RR)	Informa que não há óbices judiciais		
26 – Tocantins (TO)	27.384,6126	5.371.441,55	597

27 – Marabá – PA (MBA)	Não enviou informações atualizadas		
	3.600,00	2.044.460,48	72
28 – Distrito Federal e Entorno (DFE)	1662,8500	11.323.563,95	319
29 – Médio São Francisco – Petrolina – PE (MSF)	11.356,7450	1.399.723,27	95
30 – Santarém – PA (STM)	Não informou a consolidação dos dados.		
TOTAL	305.557,6133	352.861.452,66	12063