

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 131

julho/setembro – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

A reforma agrária e a usucapião *pro labore*

FRANCISCO WILDO LACERDA DANTAS

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O movimento dos sem-terra. 3. Espécies de usucapião. 4. A usucapião pro labore na CF/88 e as terras devolutas. 5. Cabimento.

1. Introdução

O país vive, hoje, o tempo da reforma agrária. Os sem-terra se apresentam bem organizados e articulados, desfechando uma ação única e planejada em todo o território nacional para exigir a reforma agrária.

Inicialmente, as terras eram, na linguagem empregada pelos manifestantes, “ocupada”, e não invadidas, e logo depois desocupadas, quando o eventual titular recorria à justiça e dela obtinha o mandado de reintegração de posse. Desde o lamentável incidente em que muitos dos manifestantes foram mortos no Pará, o movimento tem recrudescido, já agora com comportamento diverso. Os ocupantes se negam a desocupar a área, sendo notória a declaração de um dos integrantes do movimento de que, se permanecessem parados, não conseguiriam nenhuma reforma agrária.

O governo, por sua vez, tem se movimentado. Criou o Ministério de Reforma Agrária. Conseguiu do Exército a doação de expressiva gleba de terra para permitir o aceleramento da reforma, com o assentamento de considerável quantidade de famílias, enquanto se obtém mudança na legislação, que permita tornar mais célere o processo de reforma agrária, anunciando-se que se pretende sumariá-lo, quando, na verdade, sumário já era. Além disso, busca-se criar dificuldades “para a concessão de liminares para a desocupação de terras invadidas”,

como tem sido divulgado pela imprensa.¹

Ressabe-se que o rito da desapropriação já é sumário, por caracterizar aquilo que Ovídio Baptista da Silva considera como uma das técnicas de sumarização, pois permite que o juiz decida em *cognição exauriente* a respeito da desapropriação.

É que tem como lide a questão exclusiva do justo preço garantido constitucionalmente, mas se veda que ele investigue e decida, por exemplo, a respeito de o decreto desapropriatório ser nulo.²

Em respeito à criação de obstáculos ou dificuldades para a concessão das liminares, como noticiado, parece-me que tal postura não se compadece com a visão moderna que busca a agilização da prestação jurisdicional, em cuja esteira foi introduzida entre nós, recentemente, a antecipação da tutela, cabível nas ações de conhecimento, estendendo-se uma técnica que nasceu desde o direito romano clássico com as *interdicta*³ e era admitida apenas nas ações que tivessem por objeto a posse ou a propriedade. Curiosamente, busca-se proibi-la exatamente nas ações com que se pede a proteção jurisdicional para a posse.

À primeira vista, parece-me que a pretendida modificação – com a criação de dificuldades para a concessão de liminares – agride a garantia mesma da tutela jurisdicional prevista no art. 5º, XXV, da CF/88. Não se trata de limitar-se a mera concessão da liminar, objeto da chamada *cognição superficial*, mas dificultar-se ou criar obstáculos à própria antecipação da tutela jurisdicional, objeto de uma cognição sumária.

Tenho que tal modificação ganha laivos de inconstitucionalidade, pois poderá, com o propósito de apenas criar obstáculos à concessão de liminares, terminar por suprimir a própria prestação jurisdicional, o que agride o § 4º, IV, do art. 60 do atual texto constitucional, sobretudo por corresponder à própria supressão da tutela jurisdicional.

Esses fatos, conhecidos por todos, são

¹ A notícia foi divulgada pelas Agências de Notícias. Nós lemos a nota “Rito Sumário para Reforma Agrária sairá de Consenso”, no jornal *Gazeta de Alagoas*, 26 maio 1996. Caderno A, p. 15.

² *Procedimentos Especiais* (Exegese do CPC - arts. 890 a 981), AIDE Ed., 1989. p. 46.

³ Friede Reis. In: *REFORMA do Direito Processual Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1995. p. 172.

mencionados apenas à guisa de introdução, para a análise sucinta do tema objeto dessa abordagem: a reforma agrária e a usucapião *pro labore*.

2. O movimento dos sem-terra

Tem-se observado que o movimento dos sem-terra não admite que esteja invadindo as propriedades, mas sim “ocupando-as”, como teimam em denominar o ato pelo qual se investem na posse da área que desejam distribuída posteriormente pela reforma agrária.

Por que ocupação e não invasão?

Porque os integrantes do movimento estão atentos para o fato de que, quando se invade uma gleba, está-se praticando violência contra a posse do titular, que autoriza a correção através das ações possessórias, com a imediata expedição do mandado de reintegração de posse.

Mas, com a alegada “ocupação”, quer-se argumentar que não havia posse, pois a coisa se encontrava abandonada, constituindo o que o direito denomina de *res delerictae*. A ocupação é uma forma de aquisição de propriedade originária que se reconhece em respeito às coisas que nunca tiveram dono, denominadas *res nullius*, e às que tiveram, mas foram por este abandonadas, ou *res delerictae*.

Os proprietários, contudo, defendem-se alegando que se encontram na efetiva posse dos imóveis e recorrem à justiça para que se lhes reconheçam o direito constitucionalmente garantido da propriedade, que se encontra protegido pelo direito, de modo a autorizar a expedição de liminar, garantindo-lhes a imediata reintegração da posse esbulhada, ou seja, perdida através de violência.

Importante destacar que, como a propriedade é constitucionalmente garantida, o juiz é obrigado a conceder a liminar, desde que comprovados os requisitos de lei, por constituir um direito do possuidor que alega haver sido turbado ou esbulhado na posse, na forma do art. 926 do CPC, não me parecendo que o problema seja resolvido com a simples mudança do dispositivo legal, para dificultar-se a concessão da liminar, sem preocupar-se com enfrentar a questão social que provoca essas invasões ou ocupações.

3. Espécies de usucapião

A usucapião é, na análise da doutrina

majoritária, uma aquisição originária da propriedade. Constitui, na feliz expressão de Gans, qual transcrita por Adroaldo Furtado Fabrício, “uma propriedade que começa, sem se haver ainda consumado”⁴, ou, como refere Maria Helena Diniz:

“um modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais (usufruto, uso, habitação, enfiteuse – RT 538:278, 598:181, 527:84, 550:174, 596:58; RTJ 69:528, servidões prediais – RT 588:189), pela posse prolongada da coisa, com a observância dos requisitos legais. É uma aquisição de domínio pela posse prolongada, com prefere dizer Clóvis Bevilacqua”⁵.

Embora houvesse divergência na doutrina, hoje parece assente que não se trata de mera prescrição aquisitiva, entendimento que tem contribuído para firmar-se o convencimento de que se trata de modo originário de aquisição de propriedade.

O usucapiente não adquire o bem usufruindo do outro proprietário, que o teria perdido pelo não-uso e, portanto, a propriedade lhe teria prescrito. Não há essa transferência de um titular para outro. Como demonstrou Orlando Gomes, embora a prescrição e usucapião sejam institutos que se aproximam, resultando ambas do decurso do tempo, diferenciam-se em muitos aspectos.⁶

Esse instituto apresenta notável função social ao permitir que se acabe com a incerteza da propriedade, assegurando a paz social pelo reconhecimento desse direito em relação àquela pessoa que de longa data é o seu possuidor, nos casos juridicamente possíveis, como o atesta Pinto Ferreira,⁷ razão pela qual entendo ser importante chamar a atenção a seu respeito, nos tempos atuais.

⁴ COMENTÁRIOS ao CPC. Rio de Janeiro : Forense, 1980. V. 8, t. 3, p. 640.

⁵ DINIZ, Maria Helena. In: CURSO de Direito Civil Brasileiro. 7. ed. São Paulo : Saraiva, 1991. V. 4: Direito das coisas, p. 121, com referência a Caio M. S. Pereira, p. 128-9; Orlando Gomes, p. 159; Clóvis, observação ao art. 550, Súmula nº 13 do extinto TFR; RJTJSP, 42:131, 69:215; RT 537:172, 546:85, 577:81, 548:189, 583:242, 526:74, 591:81 e 216.

⁶ DIREITOS Reais. Rio-São Paulo : Forense, 1973. p. 153/154.

⁷ Verbete “Usucapião I”, In: ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito. V. 76, p. 149.

A usucapião se apresenta em três espécies, extraordinária, ordinária e especial, esta última compreendendo a usucapião urbana, criada pela atual Constituição, e a rural, sendo esta última a que nos interessa mais de perto nessa abordagem, pois se trata da usucapião também denominada *usucapião por labore, por deserto ou constitucional*, introduzida entre nós pela Constituição de 1934, também recepcionada na Constituição de 1937 e na de 1946. Posteriormente, foi editado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30.11.1964), com farta regulamentação.

O Decreto-lei nº 1.989/82 estabelecia, no art. 89, que essa usucapião especial somente se aplicava a prédio rústico, isto é, ao imóvel rural destinado à pecuária, agricultura etc., tendo se acentuado que “a finalidade do constituinte de 46 foi fixar o homem no campo, seja ele brasileiro ou não, para explorar terras abandonadas”. Com a Emenda de 1969, incluiu-se o art. 171, em que se estabeleceu que a lei federal disporia sobre a aquisição de glebas pela posse, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que a tornassem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.

A partir daí, Tito Fulgêncio entendeu que o instituto não mais fazia parte da previsão constitucional, passando a regular-se, unicamente, pelo Estatuto da Terra. Dele dissentiu, no entanto, Maria Helena Diniz, por entender, com melhor razão, que tinha havido apenas uma reformulação desse tipo de usucapião.

Ainda durante a vigência dessa Constituição, editou-se a Lei nº 6.969/81, que viria a dissipar qualquer dúvida a respeito ao estabelecer normas para a aquisição, por usucapião especial, de imóvel rural possuído por cinco anos ininterruptos, independente de justo título e boa-fé, desde que fossem atendidos os seguintes requisitos: a) o imóvel não excedesse a 25 hectares, correspondendo a um módulo rural; b) o possuidor não fosse proprietário rural ou urbano; c) houvesse sentença declaratória para servir de título para a transcrição do registro.⁸

4. A usucapião “pro labore” na CF/88 e as terras devolutas

O novo texto constitucional se refere à usucapião *pro labore*, no art. 191, traçando-lhe nova disciplina, pois, numa interpretação

⁸ DINIZ, Maria Helena. Op. cit., p. 130/131.

sistêmica, somente se admite que o brasileiro possa usucapir em razão da regra do art. 198. Além disso, como é reconhecido pela maioria dos autores, deixou de ser admitida essa espécie de usucapião em respeito às terras devolutas, em razão da expressa vedação do parágrafo único do art. 191.⁹

Em recente curso de especialização em direito processual civil realizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Alagoas, o assunto foi debatido com os participantes, quando se chegou a uma conclusão diversa da defendida por esses autores.

Apurou-se que as terras devolutas são um resíduo da colonização portuguesa, a partir da adoção do sistema de capitânicas hereditárias, quando todas as terras da colônia recém-descoberta pertenciam a Portugal. Nessa época, reconhecia-se que os donatários (titulares das capitânicas) podiam transferir levas de terras para particulares, em regime de sesmarias, que tinham a natureza de uma enfiteuse (ou direito real sobre a coisa alheia), de modo a permitir-se dois proprietários sobre a mesma coisa: um titular do domínio útil (o que trabalha a terra) e um titular do domínio eminente (o proprietário originário).

Os colonos se comprometiam a demarcar e a cultivar a terra e a pagar uma renda calculada sobre os frutos produzidos pela propriedade, sob pena de as terras retornarem ao domínio do poder público, quando ocorreria a chamada comisso. Como havia fracassado esse sistema, resolveu Portugal suspendê-lo, em 1822, embora deixasse de regulamentar a questão agrária, o que provocou uma série de ocupações, quando a posse se legitimava pelo cultivo e a moradia, favorecendo-se os pequenos produtores, ao contrário do que ocorria com o regime das sesmarias.

A fim de regular essa situação, editou-se a Lei nº 601, de 18.9.1850, com o propósito manifesto de legitimar as posses que apresentassem os requisitos de moradia e cultivo da terra, revalidando-se, inclusive, as sesmarias que tivessem caído em comisso, desde que se verificassem os mesmos requisitos. O art. 2º desta lei, no entanto, proibia o apossamento de novas terras, tipificando crime e denominando delinqüente aquele que se apossasse de terras públicas.

⁹ Afirmando essa proibição, entre outros, Maria Helena Diniz, op. cit., p. 132 e João Bosco Medeiros de Sousa. In: DIREITO Agrário: lições básicas. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 854.

Foi essa lei, também, que pela primeira vez utilizou a expressão terras devolutas, para o que adotou, no art. 3º, um critério residual para defini-las: não as seriam as que houvessem sido utilizadas pelo poder público, as que fossem objeto de sesmarias legítimas ou revalidadas pela própria lei e as que não fossem objeto de posse legítima (à data da edição da lei); e, portanto, todas as demais eram devolutas. Ou seja, consideravam-se como devolvidas ao poder público que poderia, na forma do art. 10 da mesma lei, proceder-lhes a discriminação para vendê-las ou doá-las.

Com a Constituição de 1934, como já se disse, introduziu-se a usucapião *pro labore*, também recepcionada pelas Constituições de 1937 e de 1946, e, mesmo depois de 1964, quando se editou o Estatuto da Terra, permitia-se, nos artigos 96 e 99, não obstante algumas opiniões contrárias, a possibilidade de usucapião *pro labore* sobre terras devolutas federais, questão definitivamente superada com o advento da Lei nº 6.969/81.

5. Cabimento

As terras devolutas são consideradas como espécies de bens públicos, identificadas como integrantes dos bens dominicais ou dominiais, a que se refere o art. 66, III, do Código Civil e, por isso, não seriam suscetíveis de serem usucapidas.

No trabalho desenvolvido pelas equipes do curso de Especialização em Processo, que ministramos na Faculdade de Direito alagoana, chegou-se a conclusão diversa.

Partiu-se da constatação de que as terras devolutas não se caracterizavam como bens públicos propriamente ditos, pois, muito embora a doutrina as considere como espécies de bens dominicais, ou seja, de bens sobre os quais os entes públicos União, Estado (Distrito Federal), Municípios e autarquias, (e, em alguns casos, até os entes paraestatais) exercem o direito de propriedade ou de domínio, na verdade, revelam, no particular, uma dubiedade de situação, que caracteriza uma disponibilidade iminente, diversa da disponibilidade própria dos bens dominiais.

Como destacou, com correção, João Bosco Medeiros de Souza, essas terras constituem um patrimônio fundiário devoluto, existente ao lado do patrimônio fundiário próprio, integram o patrimônio fundiário público. Caracterizam-se,

porém, por serem formadas por bens ainda não registrados, nem ocupados pelo poder público. A terra devoluta, para ingressar no patrimônio próprio do Estado, necessita de ser por ele arrecadada, através de um processo de discriminação, estabelecido desde a Lei nº 601/1850.¹⁰

Sobre essas terras, vige uma disciplina bem definida por Pontes de Miranda, quando observou, com a costumeira precisão:

“A concepção de que ao príncipe toca o que, no território, não pertence a outrem, particular ou entidade de direito público, é concepção superada. As terras ou são dos particulares ou do Estado, ou *nullius*. Nem todas as terras que deixam de ser de pessoas físicas ou jurídicas se devolvem ao Estado. Ao Estado vai o que foi abandonado, no sentido do art. 589, III, do CC. Ao Estado foi o que, segundo as legislações anteriores ao CC, ao Estado se devolvia. A expressão devolutas, acompanhando terras, a este fato se refere. O que não foi devolvido não é devoluto. Pertence a particular, ou ao Estado ou a ninguém pertence”.¹¹

Em conseqüência, ainda que se considerem bens públicos, nenhum ente público exerce sobre essas terras uma posse. A posse, como se sabe, constitui um poder fático que se exerce sobre a coisa, correspondente ao poder de se sentar sobre o objeto possuído (o vocábulo vem do latim *post sedere* = poder sentar).

Ora, sequer se sabe exatamente quais são essas terras, que se encontram dispersas e desprovidas de registro. Na verdade, do ponto de vista jurídico, elas constituem quase uma ficção, dada a existência de mera suposição de que são devolutas. Logo, deve-se concluir que, para serem consideradas bens públicos e se invocar essa condição como obstáculo à aquisição por usucapião, devem ser objeto de um processo de discriminação, na forma estabelecida mais recentemente pela Lei nº 6.383/76.

A afirmação de que esta veda a usucapião *pro labore* em respeito às terras devolutas me parece fruto de uma interpretação literal, reveladora do comodismo que se instalou entre nós e que em nada aproveita aos juristas que a

formulam. Afirma-se, por exemplo, que o atual texto constitucional, embora a houvesse acolhido para os imóveis rurais, limitou sua incidência aos bens particulares, em face do parágrafo único do art. 191.¹²

Creio que tal conclusão não se compadece com uma interpretação histórica, teleológica ou sistêmica, e muito menos com a interpretação que leve em consideração a lógica do razoável.

Pela primeira, a afirmação briga com a orientação legislativa traçada desde a época em que se pensou colonizar o país, quando estava assente que a terra constitui o elemento principal da evolução, do progresso e da pacificação social, que resulta da análise mesma da Lei nº 601/1850 e dos textos constitucionais posteriores, notadamente o de 1934, que a criou, e o de 1937, nada obstante o regime ditatorial. Finalmente, deve-se levar em consideração a Lei nº 601/1891, que a disciplinou e cujas linhas básicas ainda se encontram em vigor.

Sob o ponto de vista da interpretação finalística, não me parece que a vedação do parágrafo único do art. 191 do atual texto constitucional tenha incidência em respeito às terras devolutas, pois não se pode conceber que somente se aplique essa usucapião em respeito aos particulares, permitindo-se que o Estado continue como proprietário de considerável quantidade de terras sem destinação alguma, pois até as desconhece por não as haver discriminado ainda, quando é ele o responsável pela paz pública e pela ordem social.

Não se pode conceber, em face da exigência constitucional de que a propriedade tenha que cumprir a função social (art. 5º, XXIII), que o Estado proíba que se adquiram terras devolutas – que sequer sabe quais sejam – por quem as tornou produtivas e nelas fixou moradia, sem desatender o interesse público.

Não me parece razoável, por fim, que o Estado possa exigir dos outros exatamente aquilo que proíbe contra si mesmo. Entendo que a vedação constante do multicitado dispositivo constitucional não tem incidência sobre as terras devolutas, ficando restrita às outras espécies de bens públicos arrolados no art. 66, I e II, do Código Civil.

¹⁰ Op. cit., p. 40.

¹¹ TRATADO de Direito Privado. São Paulo : Borsó, 1973. T. 12, p. 44.

¹² Como refere Sílvio Rodrigues, em nota de pé da p. 142. Cf. DIREITO Civil. 25. ed. São Paulo : Saraiva, 1995. V. 1: parte geral.

5. Conclusões

De tudo o sumariamente exposto, entendo que é possível a usucapião de terras devolutas desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais, não se aplicando a elas a proibição constante do parágrafo único do art. 191 ou do § 3º do art. 183, pois essas terras se encontram apenas potencialmente no patrimônio público e integram, como demonstrou João Bosco

Medeiros de Souza,¹³ um patrimônio fundiário devoluto, que exige, para o definitivo ingresso dessas terras, serem discriminadas e arrecadadas pelo Estado.

Creio que, nos duros tempos em que vivemos, bem se poderia pensar e agilizar-se essa discriminação, com o propósito salutar de identificar essas terras e distribuí-las no processo de reforma agrária que sempre foi necessária e que agora se torna irreversível.

¹³ Op. cit., p. 40.