

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N° 1.958, DE 1999

(Apenso os Projetos de Lei n.ºs 2.267, de 1999, e 7.115, de 2006)

Altera a redação do art. 489 da Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916, Código Civil, e dos arts. 927, 928 e 929 da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, e dá outras providências.

Autor: Deputado Adão Preto

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

I - RELATÓRIO

Trata o presente processo do Projeto de Lei n.º 1.958, de 1999, que pretende:

a) alterar a redação do art. 489, do Código Civil, já revogado, Lei n.º 3.071, de 01 de janeiro de 1916, e portanto nesta parte alcançado o Projeto pela prejudicialidade, nos termos do art. 164, inciso I, do Regimento Interno;

b) alterar os artigos 927, 928 e 929, do Código de Processo Civil, Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

As alterações no Código Processual objetivam enfatizar a função social da propriedade e submeter a liminar de manutenção ou reintegração de posse ao prévio reconhecimento daquele requisito, além de tornar obrigatória nos litígios coletivos a presença de juiz, no local, justificação prévia e prazo de até sessenta dias para a concessão de liminares, quando for o caso.

Por tratarem de matéria conexa, encontram-se apensados os seguintes PLs:

- PL nº 2.267, de 1999, que acrescenta dispositivos ao art. 928 do Código de Processo Civil, relativos à expedição de liminar em ação possessória envolvendo conflito coletivo.
- PL nº 7.115, de 2006, que altera e acresce dispositivos à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, e dá outras providências.

Não foram apresentadas emendas.

Compete-nos o pronunciamento quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e ao mérito dos Projetos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os PLs nºs 1.958/99 e 2.267/99 atendem aos pressupostos de constitucionalidade relativos à competência da União e à legitimidade de iniciativa, nos termos dos arts. 22 e 61 da Constituição Federal.

O PL nº 1.958/99 é, todavia, injurídico e de má técnica legislativa, na medida em que altera dispositivo do Código Civil de 1916, já revogado, deixa de indicar a finalidade da lei e utiliza-se da expressão “e dá outras providências”, em descompasso com LC nº 95/98.

O PL nº 2.267/99 é jurídico, porém contém defeito de técnica legislativa, pois não indica a finalidade da lei, nos termos da LC 95/98.

O PL nº 7.115/2006 contém vício de iniciativa. Criando obrigações para outros Poderes, em descompasso com os arts. 61, 84 e 96, I, a, da Constituição Federal. Assim, é inconstitucional e injurídico. Também é de má técnica legislativa, ao deixar de indicar a finalidade da lei e utilizar a expressão “e dá outra providências”, em descompasso com a LC nº 95/98.

Quanto ao mérito, os Projetos de Lei não merecem prosperar, pelos argumentos que passaremos a expor.

A posse de coisa material, móvel ou imóvel, tem como consectário lógico e imediato a sua proteção, os interditos ou ações

possessórias, desde a sua concepção advinda dos romanos, “possessio ad interdicta”.

Esta é a lição, também, de Lafayete Rodrigues Pereira em sua obra clássica DIREITO DAS COISAS, ao considerar como efeitos da posse:

- a) dá direito aos interditos (ações possessórias);
- b) conduz à prescrição aquisitiva (usucapião);
- c) induz à presunção da propriedade.

E conclui o mesmo autor:

“Assim é que toda a posse dá direito aos interditos. A proteção dos interditos, é pois, caráter geral da posse no sentido jurídico.” (ob, cit. Edição Freitas Bastos, págs. 30 e 31)

Donde se deduz que a posse - que não é um direito, mas um fato de consequências jurídicas relevantes - sem os interditos, na forma hoje disciplinados, teria sua eficácia seriamente comprometida.

JHERING, na sua teoria objetiva da posse, sustenta que a posse é um interesse legalmente protegido: “Ela é a condição da utilização econômica da coisa e o direito lhe concede proteção”.

Entende ele, que a posse é, portanto, uma relação jurídica tendo por causa determinante um fato; e o conjunto de princípios, que a ela se referem, é uma instituição jurídica. (Apud Clovis Bevilacqua, “Direito das Coisas”, edição Forense, vol I, pág. 38).

ORLANDO GOMES, com a clareza que lhe é peculiar, doutrina:

“A proteção que o Direito dispensa à posse, na atualidade é uma derivação do sistema de defesa possessória do Direito Romano.

Mas no curso dos séculos, a ordenação romana foi enxertada com elementos novos, provenientes, principalmente, do direito germânico, e do direito canônico.

No seu arcabouço, perdura a construção romana. A proteção possessória ainda se efetiva através de duas ordens de interditos instituídos pelos romanos, para

manter a posse , no caso de turbação, ou para recuperá-la, no caso de esbulho. Contudo, as alterações introduzidas representam importante contribuição, sobretudo porque simplificam a defesa da posse." (in DIREITOS REAIS, edição Forense, 1991, págs. 71 e 74)

O novo Código Civil, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, não inovou nesta matéria dos interditos possessórios.

Assim dispõe o art. 1.210 e seus parágrafos:

"Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

§ 2º Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa."

O Código de Processo Civil em vigor guarda inteira pertinência com a disciplina de proteção da posse pelo Código Civil, como se pode verificar dos art. 926 e 928, da Lei Processual:

"Art. 926. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado no de esbulho."

.....

Art. 928. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada."

OVÍDIO A. BAPTISTA DA SILVA, em seus "Comentários ao Código de Processo Civil", ao analisar os arts. 926 e 928, esclarece:

Quanto ao Art. 926:

"A primeira idéia que nos assalta quando verificamos que o direito consagra a faculdade de legítima defesa ao mero detentor é a de supor – seguindo a corrente da grande maioria dos doutrinadores que

escrevem sobre pretensões e ações – que, ficando o titular da tença privado da coisa e tendo, por outro lado, perdido a ocasião de exercer a autotutela que o art. 502 lhe confere, não poderia a ordem jurídica negar-lhe a tutela jurisdicional, cuja função é precisamente a de oferecer sucedâneo ao impedimento imposto pelo Estado ao exercício da ação privada do titular do direito.

Se alguém tivesse ação para restaurar privadamente seu direito, a vedação de tal exercício privado de autotutela implicaria, necessariamente, o oferecimento de auxílio judicial para que a mesma ação estatalmente se exercesse, pois jamais poderia haver vedação para o exercício privado do direito, por meio da ação (de direito material) e, ao mesmo tempo, supressão da tutela jurisdicional correspondente, de modo que o direito – na ausência de qualquer forma de realização no ambiente social – se tornasse despotencializado e inerte.”

(ob. citada, vol. XIII, págs. 255 e 256, edição “Revista dos Tribunais”).

Quanto ao Art. 929:

“A especialidade das ações possessórias tratadas pelo Código decorre das disposições constantes dos arts. 928 e 929. As ações possessórias, ditas interditais, tornam-se especiais por ensejarem a emissão de sentenças liminares, antecipatórias de certos efeitos da correspondente sentença final de procedência. A especialidade, aqui, é mais profunda e radical do que seria se apenas se invertessem fases do “processo de conhecimento”. A antecipação de eficácia das respectivas sentenças de procedência importa, no caso das ações possessórias, na antecipação daquilo que, nas condenatórias, seria a futura ação executória. Se a ação for de reintegração de posse, a medida liminar será executiva; se de manutenção de posse, o que se antecipa é o efeito mandamental da futura sentença de procedência.” (ob. citada, vol. XIII, pag. 269, edição “Revista dos Tribunais”).

Convém relembrar que a Carta Magna já instituiu a desapropriação-sanção do imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, retirando-lhe o caráter absoluto de que se revestia a propriedade em épocas passadas, conforme o artigo 186, que dispõe:

“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; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores".*

Por fim, o artigo 191, da mesma Carta, pune o proprietário desidioso com a perda da terra via usucapião pro labore.

Mesmo que se pretendesse, mediante substitutivo, adequar os projetos de lei ao nosso Código Civil, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, haveria de se reconhecer, data venia, a improriedade da matéria de mérito, que a toda evidência descaracteriza o caráter cautelar e urgente das medidas judiciais de manutenção e reintegração de posse.

Os prazos dilatados e o edital de citação exigidos, somente iriam obstar a garantia da posse, sobretudo nas ocupações massivas de imóveis rurais.

Por estas razões, voto pela constitucionalidade dos PLs nºs 1.958/99 e 2.267/99; pela injuridicidade e má técnica legislativa do PL nº 1.958/99; pela juridicidade, porém, pela má técnica legislativa do PL nº 2.267/99; pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do PL nº 7.115/06 e, no mérito, pela rejeição dos PLs nº 1.958/99, 2.267/99 e 7.115/06.

Sala da Comissão, em 21 de junho de 2006.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Relator