

Ao Exmº Sr. Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)

A/c: Exmº Sr. Presidente da Comissão de Direito Civil

Ref: **Indicação 02/2025**

EMENTA: Inconstitucionalidade de iniciativas legislativas (PL nº 8.262/2017 e outras iniciativas legislativas, inclusive alteração de redação de dispositivo do Código Civil e do Código de Processo Civil) que buscam, por via indireta, reprimir a luta por reforma agrária mediante medidas como o aumento de pena para esbulho possessório e a desnecessidade de ordem judicial para reintegração de posse.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional - Direito Penal - movimentos sociais - reforma agrária.

## **PARECER TÉCNICO**

### **I- DA SOLICITAÇÃO**

Trata-se de solicitação para análise técnica, sob a ótica do direito privado, referente a possível inconstitucionalidade do PL nº 8.262/2017 e outras iniciativas legislativas para reprimir movimentos sociais que reivindicam a reforma agrária.

### **II- DO RELATÓRIO**

Conforme consta da Indicação 02/2025, tendo como proponente o Ilustre Confrade Joycemar Lima Tejo:

" O PL nº 8.262/2017, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados em 11/12/2024, é o "carro-chefe" de um desiderato legislativo de **reprimir os movimentos sociais que reivindicam a reforma agrária**. busca-se assim, dentre outros exemplos, permitir o uso de força policial contra esbulho sem a necessidade de mandado judicial, além do astronômico aumento de pena para "invasão" de terras.

Temos portanto a utilização da legislação, sobretudo a penal-repressiva, para fazer calar histórico pleito, o da **justa distribuição de terras** - tão antigo quanto o País, já dispondo a regulação colonial das sesmarias que se "*deem as terras que não estiverem aproveitadas a outros que as aproveitem*".

Penso que o Instituto dos Advogados Brasileiros deveria, conforme suas atribuições estatutárias, se manifestar sobre o assunto. Faço a presente Indicação para que, ouvidas as Comissões de Direito Constitucional e de Direito Penal - e quaisquer outras consideradas pertinentes -, possamos firmar posição contra o uso repressivo da legislação contra os movimentos sociais do campo."

O PL nº 8.262/2017 trata a matéria da seguinte forma:

Art. 1º Esta Lei permite que proprietários possam solicitar força policial para retirada de invasores, independentemente de ordem judicial.

Art. 2º O art. 1.210, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 1.210.....

.....

§3º O proprietário esbulhado poderá requerer o auxílio de força policial para retirada dos invasores, desde que apresente escritura pública que comprove a propriedade do imóvel.” (NR)

Art.3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Portanto, trata-se de matéria de Direito Civil, pois visa alterar a redação do art. 1.210, CC.

É o relatório.

Passa-se ao parecer sob a ótica do Direito Civil, mais precisamente, da posse, seus efeitos, especificamente sobre a sua legítima defesa (art. 1.210, § 1º, CC) e do direito de propriedade (art. 1.228 e ss, CC).

### III - DA LEGÍTIMA DEFESA DA POSSE NO CÓDIGO CIVIL E SUA PROTEÇÃO (art. 1.210 e §§, CC).

#### III.1 - As teorias da posse

Na tentativa de conceituar a posse, sob a ótica da sua origem no Direito Romano, duas teorias ganharam larga repercussão: a) teoria subjetiva ou da vontade, de autoria de Friedrich Carl von Savigny; b) teoria objetiva, criada por Rudolf von Ihering, a partir da crítica feita a teoria da subjetiva.

Ambas teorias foram elaboradas no século XIX, tendo por base a estrutura da posse, seus efeitos e a sua distinção em relação a detenção e a propriedade.

Observa-se que, a natureza jurídica de fato jurídico não foi questionada pelas duas teorias, visavam apenas conceituar a posse. Savigny entende ser a posse um fato e um direito. Ihering, com base no conceito de que direito é o interesse juridicamente protegido, eleva a posse à esta categoria.

Mas, existem significativas distinções e consequências introduzidas por cada teoria.

Para a primeira teoria, subjetiva, a posse é a conjunção de dois elementos: *Corpus*, elemento material, que traduz o poder físico do sujeito sobre a coisa e o *Animus*, elemento intelectual, que retrata a intenção de ter a coisa como sua. Para Savigny, a mera intenção de exercer poder sobre a coisa sem a vontade de agir como dono seria a detenção. Então, para esta teoria, a posse seria um degrau para a propriedade.

A partir dessa linha de raciocínio, a doutrina passa a indicar a posse, à luz da teoria subjetiva, como a união entre *corpus* e *animus domini*.

Savigny ainda apontava como *posse derivada* a dos que não podiam ter *animus domini*, como, p.ex., credor pignoratício, comodatário, usufrutuário, locatário, dentre outros. Devido à causa especial da tradição, eram considerados, possuidores limitados (posse anônima), porém, sem direito aos interditos possessórios para defesa da posse em nome próprio, categoria próxima à detenção. Logo, a doutrina passa a interpretar a teoria subjetiva como aquela que qualifica a posse a partir da intenção de ser dono da coisa, embora algumas categorias de agentes tenham o poder físico sobre o bem.

A segunda teoria (teoria objetiva) parte da antítese entre posse e propriedade.

" De um lado, o direito; do outro, o fato; tal é, segundo Ihering, a antítese a que se reduz a distinção entre posse e propriedade. A posse é o *poder de fato*; a propriedade, o *poder de direito* sobre a coisa. Esses dois poderes se enfeixam geralmente nas mãos do proprietário, mas também se separam por forma a que o poder de fato não esteja com o proprietário. Nem sempre, porém, a separação ocorre em consequência da subtração da coisa, que é arrebatada ao proprietário contra sua vontade. Ao contrário, normalmente é o proprietário mesmo quem transfere a outrem seu *poder de fato* sobre a coisa. no primeiro caso, aquele que subtrai a coisa tem sobre ela posse injusta. No segundo, *posse justa*, isto é, *direito de possuir*, tendo a posse, neste caso, o caráter de uma *relação jurídica*.<sup>1</sup> (grifo nosso)

Ihering coloca como essencial que o proprietário exerça a posse sobre o bem, pois, é dessa forma que se configura a sua adequada utilização econômica. Para ele a propriedade sem posse é vazia. Mas, adverte que o proprietário pode exercer a posse por si ou a cedendo. Assim, a posse pode ser bifurcada em direta e indireta (art. 1.197, CC), tendo por efeito a legitimidade para os interditos possessórios para ambos possuidores - direto e indireto- podendo, inclusive, ser proposta ação pelo possuidor direto contra o indireto (proprietário).

Observa-se que a estrutura da teoria objetiva difere da teoria anterior. Para Ihering a posse é a visibilidade do domínio. Os elementos estruturantes são: *corpus*, ainda como o poder físico sobre a coisa; *animus*, mas, sem necessariamente ter a intenção de ser dono e *affectio tenendi* que traduz o proceder como habitualmente procede o dono, logo, sem impedimento legal.

**Logo, o possuidor injusto (art. 1.200, CC, leitura em sentido contrário) não tem proteção legal para sua posse, pois, está com impedimento legal, diante da aquisição da coisa pela via violenta, clandestina ou precária.**

A teoria objetiva foi a adotada pelo Código Civil, salvo na usucapião, onde prevalece a teoria subjetiva.

### III.2- Teoria social

Mas, se a posse é um direito, seria um direito pessoal ou real. A doutrina civilista ainda não pacificou o entendimento, sendo, atualmente, tendência majoritária classifica-la como direito

---

<sup>1</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*, Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 5.

real, fundada na teoria social, a partir da leitura civil-constitucional, sendo direito fundamental (art. 5º, XXIII) e princípio constitucional (art. 170, III), implícito, favorecendo a leitura mais ampla da regra infra constitucional.

Trata-se, portanto, de um direito subjetivo autônomo do direito de propriedade.

"Embora seja forçoso reconhecer que o Código Civil Brasileiro adotou a teoria objetiva de Ihering definindo o instituto como a exteriorização da propriedade, é inegável que posse e propriedade são institutos absolutamente distintos, conforme pode ser visto até mesmo nos instrumentos de tutela possessória, cujo art. 1.210, §1º, do Código Civil, prevê que a alegação de propriedade ou de outro direito real sobre a coisa não impede a proteção possessória. A referida constatação já bastaria para demonstrar que a posse não pode ser vista apenas como uma mera visualização do domínio, ou seja, tem a posse uma valoração econômica e social própria."<sup>2</sup>

Ana Rita Vieira Albuquerque resume a função social da posse, conforme segue:

"Deve-se pois atentar que as alterações no sistema científico acerca do instituto da posse, através das modificações da *consciência jurídica geral*, resultam também do processo histórico do reconhecimento das desigualdades econômicas e sociais da necessidade de se efetivar no Estado Liberal o direito de oportunidades iguais para, todos os membros da sociedade, reconhecendo-se também que a desigualdade econômica é consequência direta da falta de efetividade da garantia da propriedade como direito fundamental da pessoa humana."<sup>3</sup>

Assim, a funcionalização da propriedade e da posse estão pautadas, na ordem jurídica, via princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da busca pela erradicação das desigualdades sociais (arts 1º, I e 3º, III, CF).

### III.3 - Autodefesa da posse

Embora a regra seja o Estado tutelar direitos violados, o Código Civil, pautado no exemplo da legítima defesa do Direito Penal, permite ao proprietário esbulhado agir em proteção ao seu direito, sob condições que constatem imediatidade, legitimidade e moderação.

---

<sup>2</sup> MELO, Marco Aurélio Bezerra de; PORTO, José Roberto Melo. *Posse e Usucapião*: direito material e direito processual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 26.

<sup>3</sup> ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da Função Social da Posse*: e sua consequência frente à situação proprietária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p.202.

Os três requisitos da legítima defesa da posse (autotutela ou desforço imediato) estão presentes no art. 1.210, § 1º, CC.

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.**

Verifica-se que o legislador foi criterioso ao permitir atos de proteção da posse e propriedade, diante da possibilidade da demora no atendimento das vias estatais (polícia e Judiciário). O possível retardo na proteção, pressupõe a perda irremediável do direito sobre a coisa ou dano de difícil reparação. Assim, a atitude preventiva ou impeditiva é admitida, tendo que ser pautada em ato contínuo por tutela estatal.

Logo, a defesa deve ser feita logo, imediatamente, sob pena de não ter eficácia qualquer outro ato protetivo da posse ou propriedade. Caso seja possível a tutela do Estado pela via da força policial ou judicial, estará desfigurada a legítima defesa da posse<sup>4</sup>, podendo, inclusive, ser configurado o abuso do direito (art. 187)

No mesmo sentido os demais requisitos devem ser considerados, tal como a legitimidade e a moderação. O proprietário é legitimado à legítima defesa da posse, porém, conforme a regra do art. 1.210, § 2º, CC não basta alegar o direito, será preciso estar na posse do bem ameaçado. A proteção é da posse efetiva. Será, também, legitimado o possuidor justo, de boa-fé, que não tenha obtido seu direito por vias violentas, clandestinas ou que prejudique terceiros.

Este deverá agir com moderação, ou seja, nos limites estritamente necessários para proteção do bem e do direito ameaçado. Qualquer ato que ultrapasse o limite do razoável, acarretará responsabilidade civil, conforme arts 186 e 187, CC.<sup>5</sup> Remarque-se que, apesar da legítima

---

<sup>4</sup> DOMINGUES, Rogério Ribeiro. *Da posse, dos interditos, da usucapião*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p.228-229.

<sup>5</sup> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

defesa ser um dos fatores excludentes de ilicitude, requer a consciência do agir dentro do estrito necessário para coibir o ato atentatório.

“Apesar de o ordenamento repudiar a autotutela, restou assegurado ao indivíduo o direito de, excepcionalmente, utilizar a força para defender a si ou a outrem de agressões alheias, o que se convencionou denominar “legítima defesa”. Isto porque, em determinadas situações, a necessidade de socorro é tão urgente que não há tempo sequer para se recorrer à autoridade estatal.”<sup>6</sup>

Observa-se, portanto, que o possuidor legitimado à legítima defesa da posse o fará por si ou com auxílio de outrem, porém, sem a intervenção estatal, e dentro dos limites impostos por lei.

A inclusão do §3º ao art. 1.210, do Código Civil não aporta nenhuma consequência jurídica, pois, é apenas a autorização da intervenção estatal como é de lei.

Entretanto, sob o aspecto processual, tem impacto legal.

O art. 560, CPC, trata dos interditos possessórios, que são as ações de manutenção da posse em caso de turbação e de reintegração no de esbulho.

560. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho.

O procedimento requer a instrução probatória (art. 561, CPC) e poderá ser apreciado pedido de liminar para retomada imediata do bem (arts 562 a 565, CPC).

Ocorre que, a força policial poderá ser a via indicada, porém, exige-se ordem judicial para tanto, salvo nas hipóteses violência, quando a presença do Estado é demandada, independente de ordem judicial.

Assim, o PL 8.262/2017 não inova ou acrescenta algo necessário, sob o aspecto do direito Civil ou do Processo Civil, na linha das demandas possessórias, que é o escopo do art. 1.210, e parágrafos, do Código Civil. Mas, comete uma contradição legal, visto ser vedada a exceção de

---

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 03/06/2026, às 15:45hs.

<sup>6</sup> TEPEDINO, Gustavo(org.); TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. *Fundamentos do Direito Civil: responsabilidade civil*, vol. 4, Rio de Janeiro: Forense, p. 264.

domínio, conforme expresso no art. 1.210, § 2º, CC (“§ 2º —Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.”).

Assim entendeu o Enunciado 79, da I Jornada de Direito Civil do CJF, a saber:

A *exceptio proprietatis*, como defesa oponível às ações possessórias típicas, foi abolida pelo Código Civil de 2002, que estabeleceu a absoluta separação entre os juízos possessório e petitório.

Portanto, quando o projeto apresenta, na sua redação, a comprovação de propriedade como único requisito para a retomada do bem, pela via policial, está, no mínimo, gerando uma contradição legal, algo defeso na sistemática legislativa.

#### IV- DA REFORMA AGRÁRIA

A Lei nº 4505/64, conhecida como Estatuto da Terra, trata da reforma agrária no seguinte molde:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Evidente que não é admissível qualquer proteção aos atos que representem a ocupação violenta do solo. Entretanto, ainda que assim ocorra, o art. 1.208 c/c art. 1.203, CC, admitem a inversão do título, diante da inércia do possuidor esbulhado, seja proprietário ou não.

Portanto, cabe ao proprietário e/ou possuidor ofendido no seu direito provar a continuidade da violência do esbulhador para permitir que o poder estatal proteja seu direito ou reconheça a possibilidade de inversão do título para conferir direitos possessórios ao invasor.

Abstraindo a questão política que envolve o referido projeto de lei, não há no ordenamento jurídico brasileiro a mais pávida possibilidade de proteção de atos que violem o direito de propriedade.

As invasões violentas de terras públicas ou particulares não condiz com os ditames constitucionais e com o ordenamento jurídico brasileiro, em sua totalidade.

Reforma agrária é programa de governo, conforme determina a Lei nº 8.629/1993 e não deve ser confundida com vandalismo ou outro ato violento atentatório da propriedade privada, sobretudo da terra produtiva.

No passado colonial usou-se da ocupação sistemática de terras para, sob o manto da coroa portuguesa, ser violado o Tratado de Tordesilhas.

Atualmente, no século XXI, consolidadas as dimensões territoriais e a soberania brasileira é inadmissível, sob a ótica legal, aceitar invasões de terras em nome de possível omissão de políticas públicas voltadas para a reforma agrária.

É certa a urgente necessidade de redistribuir isonomicamente as terras produtivas rurais, sobretudo em respeito aos sítios arqueológicos e indígenas, ao meio ambiente, que sistematicamente, estão sendo dilapidados. A preocupação é holística, cabendo controle estatal e do cidadão para a proteção de direitos fundamentais, pois, a função social da propriedade e da posse requer a consciência da necessidade de preservar riquezas culturais e naturais, bem como, promover o desenvolvimento na busca incessante por uma sociedade digna, igualitária e solidária, em prol do bem comum e da sobrevivência humana com qualidade de vida.

É o parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 03 de junho de 2026.

Rosângela Maria de Azevedo Gomes

OAB/RJ: 69123

