



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

Interessado: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

Parecer n. 15.893

Data: 7 de julho de 2017

Classificação Temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Domínio Público. Bens Públicos. Auto-executoriedade do Ato Administrativo. Desforço Possessório. Possibilidade. Imediatismo da Providência

Ementa:

DIREITOS POSSESSÓRIOS – OCUPAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS – ATOS DE DEFESA DA POSSE – DESFORÇO IMEDIATO – ART. 1.210, §1º, CÓDIGO CIVIL – IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO ESTADO – IMEDIATISMO, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NOS ATOS DE AUTOPROTEÇÃO POSSESSÓRIA – POSSIBILIDADE

Na forma prevista no §1º do art. 1.210 do Código Civil, o Estado de Minas Gerais, na hipótese de constatação de esbulho possessório em imóvel de sua propriedade, poderá se valer do desforço possessório imediato para impedir a consumação de ocupações e invasões, e reaver a posse de seu patrimônio, de quem quer que o tenha esbulhado, mediante incontinenti ato administrativo fundamentado, emitido pela área de gestão patrimonial, a ser submetido à Polícia Militar, quem lhe dará o efetivo cumprimento. A Administração estadual é legitimada a promover atos de cessação de invasões e ocupações de seus imóveis, e retomar a posse de quem que ilegalmente os tenha invadido, desde que o faça de imediato, a partir de instrumentalização de ato administrativo emanado da autoridade competente, que solicitará a atuação do aparato policial estatal, observando-se os parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade do uso da força.



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

RELATÓRIO

A Subsecretária do Centro de Serviços Compartilhados – CSC/SEPLAG submete a esta Advocacia-Geral do Estado questionamento a respeito da possibilidade de o Estado, na defesa e proteção de seu patrimônio imobiliário, nas hipóteses de turbacão e esbulho que, em regra, têm sido praticados por integrantes de movimentos sociais que defendem a reforma agrária, e por populações indígenas, entre outras, se valer de institutos definidos no Código Civil atinentes à autoproteção da posse, artigos 1.210 e seguintes, sendo necessária a devida orientação jurídica para respaldar a atuação da SEPLAG e Polícia Militar em situações como tais.

Indaga: “(...) quais são as formas mais adequadas e céleres para que o Estado reveja a posse de suas propriedades, bem como que seja fornecido embasamento jurídico necessário para que a Polícia Militar possa agir recorrendo-se ao *desforço possessório imediato*, independentemente da população esbulhante?

O tema a ser enfrentado, portanto, compreende a definição das hipóteses nas quais, para a garantia da manutenção da ordem pública e proteção ao patrimônio público estadual, a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais poderá empreender ações planejadas, em conformidade com as diretrizes e atos normativos internos de regência, e com a habitual modicidade, para coibir atos praticados por terceiros que possam caracterizar turbacão, ou mesmo conter o avanço e desfazer ocupações em fase inicial, não autorizadas, caracterizadoras de esbulho possessório (sob a perspectiva do Direito Civil).

A preocupação da SEPLAG, ainda considerando a transição das atribuições de controle do patrimônio do Estado para a SEF, conforme inciso VIII do art. 34 da Lei Estadual n. 22.257/2016, consiste no efetivo e zeloso cumprimento do dever funcional de resguardo, proteção e defesa do patrimônio do Estado de Minas Gerais, ante situações ensejadoras de ocupações territoriais por movimentos sociais e populações indígenas, com conseqüente perda da posse do imóvel público.

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MS 156.770
MASP 342.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

Por outro lado, evidencia-se a necessidade de cautela quanto à tutela legal dispensada aos protagonistas dos atos que atentam contra a ordem pública e o patrimônio estatal, cuja defesa se pretende efetivar com presteza e eficácia, sem tangenciar violações a eventuais direitos alheios, ainda que controvertidos.

Com estas premissas, seguem as considerações jurídicas compatíveis com o adequado encaminhamento da controvérsia.

Desforço Possessório Imediato – Autodefesa de bem público

Inicialmente, cumpre citar as categorias dos bens públicos estabelecidas no Código Civil, artigo 99, a saber os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais.

No caso em comento, o patrimônio estatal que, em tese, terá resguardada a posse, se enquadra na categoria dos bens dominicais. Antes de tudo, se trata de um bem público assim classificado por definição legal e constitucional (lembrando que as regiões onde são noticiadas as ocupações são tradicionalmente constituídas por terras devolutas, que já se encontram identificadas e regularizadas, mediante procedimento próprio de discriminação, em favor do Estado de Minas Gerais).

Nem por isso, com o devido respeito às posições doutrinárias em sentido contrário, os bens dominicais podem ser negligenciados no que diz respeito à força legal de sua proteção, o que exige e legitima a atenção da Administração quanto à adoção de providências para o resguardo e defesa da proteção possessória, incluindo a cautela ora adotada de se avaliar, juridicamente, o cabimento do instituto do desforço possessório imediato.

Conforme disposição do Código Civil, artigo 1.210, §1º, tem-se a hipótese do desforço imediato:

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MG 56.770
WASS 48.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

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.

E não se vislumbram exceções à norma em apreço, que possam afastar a possibilidade de o Estado de Minas Gerais, por meio de sua Polícia Militar, lançar mão de referido dispositivo legal autorizativo de atuação legítima e imediata na defesa do patrimônio público.

Cabe à Administração estadual velar pela guarda, conservação e proteção de seu patrimônio imobiliário, sob pena de responsabilização funcional da Autoridade competente que assim não o fizer; e ao fazê-lo, incumbe-lhe, tão logo o fato chegue ao seu conhecimento, deflagrar o imediato e adequado procedimento administrativo (Lei Estadual n. 14.184/2002: “*Art. 10 – Todo assunto submetido ao conhecimento da Administração tem o caráter de processo administrativo*”.) visando à proteção e resguardo do patrimônio em vias de ser objeto de turbação ou esbulho, identificando e documentando todas as circunstâncias que envolvem a violação patrimonial, de modo a caracterizar a situação de compatibilidade e cabimento das providências de autodefesa, como o desforço possessório imediato, e a legitimar a atuação da Força Pública, que então seguirá o protocolo de atuação interno definido para tais situações.

Logo, o ato administrativo deverá estar revestido de todas as suas formalidades legais.

Impõe-se considerar e aferir o momento da violação patrimonial, para identificar a natureza da intervenção estatal administrativa. A lei exige que o desforço possessório seja imediato e, para tanto, os atos de violação patrimonial devem estar em planejamento ou em curso.

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
CAR MG 56.770
48.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

Daí a importância da pronta constatação da irregularidade, pressupondo-se isto como decorrência do permanente exercício do dever de zelo e vigilância do patrimônio público.

Constatada a ocupação irregular de imóvel do Estado, ainda não plenamente consumada, incumbe à autoridade competente provocar a Polícia Militar, de modo fundamentado, para a adoção das providências de sustação do ato ilegal, contenção da invasão e restauração da posse do bem público.

Cumpre salientar que a situação em apreço não compreende a hipótese do fato típico previsto no art. 161, §1º, inciso II, do Código Penal. As atuais diretrizes estabelecidas pela Polícia Militar (Diretriz 3.01.02/2016 – Comando-Geral) já abordam a questão, porém com ênfase às incidências conceituais do Direito Penal, como consta do item 5.1, “Atuação em Flagrante de Ocupação de Imóvel”:

“Diante da ameaça de ocupação de imóvel, caberá ao Comando com responsabilidade territorial sobre o local promover o levantamento de informações e produção de conhecimento, visando subsidiar a tomada de decisão e o delineamento do conceito de operações, com o objetivo de evitar que o imóvel seja de fato invadido, acarretando assim em maior repercussão e desgaste institucional futuro. A consumação da ocupação deve ser impedida, sempre que possível, evitando assim que a ação tome proporções maiores futuramente. Para os casos flagrantes de invasão envolvendo imóveis privados, a atuação da Polícia Militar se dará a partir de solicitação por parte do interessado. Sendo o imóvel público, a PMMG diligenciará no sentido de localizar o responsável pelo imóvel, para que este se manifeste quanto ao interesse ou não da adoção de providências policiais. Contudo, não sendo localizado o responsável pelo imóvel público, a PMMG atuará de iniciativa face à situação de flagrante delito, adotando as medidas de praxe. Nestes casos, não há que se falar em autorização do escalão superior (EMPM e RPM), cabendo ao comandante do policiamento ou equivalente, diante da situação de flagrante, a adoção das medidas cabíveis e possíveis em cada caso, levando em conta os esforços de policiamento disponíveis, conforme previsto na Diretriz Geral para Emprego Operacional (DGEOp), e as orientações contidas na Diretriz Integrada de Ações e Operações (DIAO) do Sistema de Defesa Social, de acordo com o tipo penal verificado. Em todos os casos de flagrante de ocupação de imóvel, seja privado ou público, a atuação da PMMG será de iniciativa sempre que for verificada a prática de crime de ação penal pública incondicionada.”

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MG 60770
MANS 388.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

De todo modo, como sempre acontece na atuação da Polícia Militar de Minas Gerais, os protocolos operacionais já contemplam a necessidade de avaliação prévia da situação, com “levantamento de informações e produção de conhecimento” para a tomada de decisão; a recomendação de cautela e modicidade no emprego do uso da força tangencia a redundância.

Quanto ao “estado de flagrância” considerado nas normas operacionais como pressuposto da atuação da PMMG, se assemelha, na órbita do Direito Civil, à necessidade da imediata constatação (a ser feita incontinenti por servidor local responsável pela guarda e manutenção do patrimônio imobiliário estadual) dos atos hostis contra a posse do imóvel do Estado, com obtenção das informações mínimas a subsidiar as ações do Comando competente.

População Indígena / Movimentos Sociais – Reforma Agrária

Quanto aos possíveis destinatários do desforço possessório imediato, a digna Subsecretária do CSC informou a qualidade de população indígena e de movimentos sociais.

E ainda salientou que estava a abstrair a finalidade das ocupações, ressaltando apenas a preocupação com o dever de cuidado com a coisa pública.

Neste contexto, em se tratando de invasões praticadas por comunidades que se qualificam como indígenas, não se vislumbra impedimento para a efetiva e correta aplicação da lei.

Cumprе ressaltar que sobre os imóveis de propriedade do Estado de Minas Gerais que têm sido alvo das invasões por populações indígenas, não pesa qualquer discussão acerca de eventual caracterização de área originária e tradicionalmente de ocupação indígena.

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MG 56.770
348.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

Na forma do art. 231 da Constituição Federal, aos índios são assegurados todos os direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam, nas quais preservam sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e os direitos originários. E essas terras devem ser objeto de demarcação pela União.

E este não é o caso em apreço. Reitera-se que as terras que vêm sendo usualmente invadidas constituem imóveis de propriedade consolidada do Estado de Minas Gerais, portanto patrimônio público, muito diferente das situações de terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, previstas na Constituição Federal.

Ainda considerando as populações indígenas, compete à Fundação Nacional do Índio – FUNAI a proteção e a promoção dos direitos dos índios no Brasil, entre os quais a identificação, delimitação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, além de promover-lhes o desenvolvimento sustentável, entre outras atribuições.

Em se tratando de normas aplicáveis aos povos indígenas no Brasil, também cabe citar a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Decreto n. 5.051/2004, que visa à proteção de seus direitos e de sua integridade e assegura, no artigo 14, que “*dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam*”.

Tal como na Constituição Federal, na aludida Convenção n. 169 da OIT, estão plenamente assegurados e reconhecidos os direitos dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Logo, os direitos das populações indígenas estão limitados aos territórios tradicionalmente ocupados, não sendo caso, pois, dos imóveis de propriedade do Estado de Minas Gerais.

Por fim, considerando que todos são iguais perante a Lei, também os movimentos sociais devem respeitar o direito de propriedade do Estado de Minas Gerais, ainda que se possam considerar relevantes as iniciativas visando à reivindicação da reforma agrária.

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MG 56.770
MASP 848.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

Com efeito, a competência e a atribuição de se implementar a reforma agrária é da União, por meio do INCRA, na forma estabelecida na Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), que prevê a sua realização por meio de desapropriação por interesse social ou compra e venda, entre outras modalidades para aquisição de terras da competência da autarquia federal.

Ao Estado de Minas Gerais, com a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, sobreveio a salutar implementação de políticas públicas subsidiárias à reforma agrária, como constam do art. 29 da Lei Estadual n. 22.257/2016.

Além disso, adotou-se no Estado a política de diálogo e mediação para solução de conflitos, reafirmando a disposição da Administração Estadual em manter permanente canal de interlocução com os cidadãos, seja qual for a qualidade da etnia ou a forma de organização para reivindicações.

Portanto, não será com invasões de imóveis do Estado que se implementará reforma agrária em Minas Gerais.

Evidente, assim, que as populações indígenas e os movimentos sociais, em suas reivindicações, devem seguir os caminhos da legalidade, e não a promoção de invasões.

Conclusão

Pelo exposto, tendo em vista a indagação submetida para manifestação jurídica, sobre a forma mais adequada e célere para o Estado proceder à retomada da posse de suas propriedades alvo de ocupações, pode-se afirmar o cabimento do instituto do desforço possessório imediato, previsto no §1º do art. 1.210 do Código Civil brasileiro, observados os seguintes procedimentos e requisitos:

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MG 56.770
IASP 348.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

- a) Deve a autoridade administrativa competente manter vigilância e guarda permanentes sobre os imóveis de propriedade do Estado de Minas Gerais, e sempre que for constatada ameaça de invasão ou invasão com violação do direito possessório estatal, o servidor responsável deverá imediatamente elaborar relatório circunstanciado do fato, com indicação, sempre que possível, da natureza da conduta irregular, data e hora, local, identificação dos autores, origem e suas rotinas, incluindo registros fotográficos, remetendo incontinenti tais documentos à Polícia Militar;
- b) Constatada a invasão do imóvel público e a contemporaneidade da comunicação com o cometimento do ato ilícito, a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais está legitimada a adotar, com a habitual cautela quanto à modicidade, proporcionalidade e razoabilidade, as ações necessárias à cessação do ilícito de esbulho possessório e retomada da posse ao Estado, podendo adotar as medidas e recursos compatíveis com a contenção e retirada dos invasores, mediante o emprego da regra do §1º do artigo 1.210 do Código Civil;
- c) A invasão ou ocupação deve ser considerada não consumada, para fins da utilização do desforço possessório imediato, quando os autores do ilícito ainda não estiverem totalmente estabelecidos cotidianamente no imóvel público, servindo como indicativos, entre outros, a manutenção de outros domicílios, as rotinas familiares, profissionais e sociais, preparo e cultivo do solo, a serem aferidos pelo responsável pela diligência policial;
- d) Presentes tais requisitos, o desforço possessório imediato poderá ser levado a efeito pela Polícia Militar, ainda que os ocupantes ou invasores sejam populações indígenas ou os movimentos sociais organizados na defesa da reforma agrária ou de outra política pública;

Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MG 56.770
MASC 348.657-8



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Consultoria Jurídica

- e) Se não for constatada a contemporaneidade do esbulho possessório, toda a documentação disponível, incluindo o REDS, deverá ser remetida à Advocacia-Geral do Estado, para a adoção das medidas judiciais compatíveis para a defesa do patrimônio público.

“Sub censura”.

Belo Horizonte, 03 de julho de 2017.

Robson Lucas da Silva

Procurador do Estado

OAB/MG 56.770 / MASP 348.657-8

Aprovado em:

Ana Paula Muggler Rodarte

Procuradora-Chefe Substituta da

Ana Paula Muggler Rodarte
Coordenadora do Núcleo Central da
Consultoria Jurídica da AGE - NCC/AGE

MAJ 598.204-6 - OAB/MG 68.212
Consultoria Jurídica

Onofre Alves Batista Júnior
Advogado-Geral do Estado