



O Advogado-Geral adjunto do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:
“Aprovo. Em 16/10/2008”

Procedência: Secretaria de Estado de Defesa Social
Interessados: Subsecretaria de Administração Penitenciária, Superintendência de Atendimento ao Preso
Número: 14.876
Data: 17 de outubro de 2008

EMENTA:

OCUPAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE POSSE. DETENÇÃO PRECÁRIA COM FOROS DE BOA-FÉ. BENFEITORIAS E PLANTAÇÕES INDENIZÁVEIS. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO NA FORMA LEGAL.

Relatório:

O Senhor Secretário-Adjunto de Estado de Defesa Social, por intermédio do Ofício nº 038/2008-SADS, encaminha procedimento administrativo, cadastrado no SIPRO sob o nº 004718318-2008-9, para conhecimento e possíveis providências, em que o Subsecretário de Administração Prisional daquela pasta, no Memorando nº 325/2008, solicita manifestação desta Advocacia Geral do Estado sobre os procedimentos que deverá adotar relativamente à indenização de benfeitorias de famílias de posseiros, ocupantes de área doada pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, onde será construída a terceira unidade prisional no município de São Joaquim de Bicas.

Esclarece ainda, o aludido memorando, em apertada síntese, que, para dar início às obras, paralisadas até janeiro de 2008, enquanto acontecem negociações envolvendo diversos órgãos públicos, foi obtida autorização daqueles ocupantes para o início imediato da construção pretendida, conforme ata que anexa, comprometendo-se a Secretaria de Defesa Social, por intermédio da Subsecretaria de Administração Prisional, a autorizar à empreiteira contratada, Construtora Emc-



camp Ltda., a compensar os prejuízos dos “Sem Terras” com a construção de moradias até o valor de R\$40.000,00 (quarenta mil reais).

Informa, também, que a análise realizada para a compensação dos danos sofridos com a retirada dos posseiros da área das obras, se fez com fundamento nos orçamentos para duas casas construídas no padrão 2 (dois) quartos da COHAB, na conformidade com as benfeitorias realizadas.

Aos expedientes mencionados, foram anexados o Termo de Audiência realizada em 11 de março de 2004, nos autos do Processo nº 0024.03.169544-8, sob a presidência do MM Juízo de Direito da Vara de Conflitos Agrários do Estado de Minas Gerais (fls.12/16); Memorando nº 033/2008 do ITER dirigido ao Sr. Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos de Reforma Agrária (fls.18/20); Ata da reunião entre os invasores do MST, SEDS e construtora Emccamp, celebrando acordo para entrada imediata na área ocupada, para início das obras (fls.22/25); ofício da SUAPI solicitando à COHAB um projeto para construção de moradia (fls.50); resposta da COHAB, mediante ofício, encaminhando os projetos solicitados (fls.51/114); memorando da Superintendência de Atendimento ao Preso – SUAPI, solicitando à Subsecretaria de Inovação e Logística – SULOG, autorização à construtora Emccamp a proceder ao pagamento das indenizações aos posseiros (fls.119), com o despacho daquela Subsecretaria negando a pretensão (fls.120).

É o relatório.

Parecer:

Pretende a Secretaria de Estado de Defesa Social, por intermédio de sua Subsecretaria de Administração Penitenciária, proceder à indenização das benfeitorias dos ocupantes do imóvel onde está sendo edificada a terceira penitenciária de São Joaquim de Bicas.

A área pretendida se encontra ocupada por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras – MST, ligado à FETAEMG, informado no Memorando nº 325/2008-SAPE (fls. 02/04), encaminhado ao Sr. Secretário de Estado Adjunto de Defesa Social.



A mesma área, anteriormente, havia sido arrendada pela FHEMIG a Luiz Virgínio Pinto para fins agrícolas, o qual procurou, mediante Ação Possessória ajuizada perante a Vara de Conflitos Agrários (autos de nº 0024.03.169544-8), reavê-la da ocupação pelos integrantes do MST.

A ocupação noticiada data do mês de junho de 2003, segundo declarou o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Betim e São Joaquim de Bicas no Termo de Audiência de fls. 13/14, sendo que a partir de outubro daquele mesmo ano as famílias do MST deram início ao preparo e cultivo da terra em área de aproximadamente 30 ha.

O i. magistrado, condutor da Ação Possessória, ao negar a liminar assim se manifestou (fls.15), *verbis*:

“Como se trata de conflito coletivo de terras dentro da política de reforma agrária e verificando-se que se trata de área pública, inclusive em negociações para repasse ao INCRA, não há dúvidas que a matéria deve ser tratada dentro do contexto constitucional quanto ao fim social da propriedade. A retomada do imóvel não pode ser concedida apenas com base na disciplina do artigo 926 e seguintes do CPC. A posse do autor embora não contestada pela FHEMIG, cuja propriedade não é controversa, e também se demonstra justa, já que o contrato de arrendamento está com o prazo vencido, além disso admite que desde 2002, não está pagando qualquer importância a título de arrendamento. Dessa forma não vislumbro os requisitos necessários para deferimento da liminar de reintegração pleiteada, com a observação que enquanto a matéria não for devidamente julgada deve ser mantido o statu quo de modo que não deverá ser embarçado a posse do autor na utilização da sede, o que caracterizará atentado. Assim indefiro a liminar.” (grifou-se)

Referido imóvel integra o patrimônio estadual, pertencente à Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG e cedido à Secretaria de Estado da Defesa Social, consoante declarado no expediente de fls. 02/04 e reconhecido na decisão judicial acima.



A ocupação irregular dos bens públicos, como tais “*todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público*” (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, in “Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 25ª Ed., São Paulo, pág.897), **não pode ser reconhecida como posse** e a permanência de seus ocupantes em tais circunstâncias se constitui em mera tolerância do Poder Público, como reiteradamente vêm decidindo nossos Tribunais (cf., REsp. nº 146.367/DF, Rel. Ministro Barros Monteiro, j. 14.12.2004, DJ 14.03.2005, p. 338; AC nº 1.0378.06.021535-7/001, TJMG, Rel. Des. Eduardo Andrade, j. em 29.04.2008, pub. DJMG de 10.06.2008), por estarem os bens públicos fora do comércio, sendo inalienáveis conforme disposto no art. 100 do Código Civil, *verbis*:

“Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.”

No entanto, a questão posta na presente consulta compreende situação peculiar, uma vez que os detentores do imóvel público estão a ocupá-lo há muitos anos, com o reconhecimento judicial, destacado acima, da existência de conflito coletivo de terras, a merecer tratamento de acordo com o fim social da propriedade contemplado pela Constituição Federal.

Nesse sentido, a atuação dos órgãos estaduais e federal, com destaque para a Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária e o ITER (cf. ofício de fls.09 e Termo de Audiência de fls. 12/16), comprovam a intenção de solução social para o conflito.

Há, desse modo, que se conferir foros de boa-fé aos detentores daquela área pública, no mínimo a partir da referida audiência, os quais, seguramente, acreditam em solução que lhes assegurará o competente domínio do imóvel ocupado.

Na parcela do imóvel de interesse imediato para a construção das novas instalações penitenciárias, houve acordo firmado com os respectivos detentores da área, com sua desocupação amigável, para que não houvesse mais atrasos nas



obras, sendo que a condição acordada lhes assegurou a indenização pelas benfeitorias e plantações então existentes e que seriam retiradas (fls.22/24).

Verifica-se que, de fato, ocorreu a liberação da área, com o início das obras (cf. as diversas fotografias de fls. 26/49), desaparecendo, assim, as moradias e plantações dos seus ocupantes.

Portanto, há um componente social relevante a assegurar solução indenizatória das benfeitorias e plantações aos referidos ocupantes, desalojados pelo apossamento por parte da Administração, ainda que tais benfeitorias tenham sido edificadas em próprio do Estado.

No julgamento do Agravo de Instrumento nº 1.0290.06.035168-8/002(1), pela 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em Ação de Desapropriação, o relator, Desembargador Belizário de Lacerda, reconheceu que *“é sabido que é suscetível de desapropriação direta as benfeitorias edificadas de boa-fé ainda que em imóvel de propriedade de autarquia estadual”*.

Também o voto condutor do Acórdão proferido na Apelação Cível nº 1.0000.00.141554-6/000(1), j. em 07.12.99 pela e. 2ª Câmara Cível/TJMG, da lavra do e. Desembargador Sérgio Lellis Santiago, reconheceu a legitimidade da indenização para atender hipossuficientes, removidos de áreas públicas, merecendo destaque para o seguinte excerto de seu voto:

“Em caráter preliminar, faz-se necessário ressaltar a impropriedade de ajuizamento de ação expropriatória contra quem não é proprietário e ocupa área do domínio público a título de posse. Cuida-se de ocupação irregular e ilegítima de áreas non edificandi, representada por terrenos às margens do ribeirão que corta a RMBH, reservados ao poder público para possibilitar a realização de obras e serviços públicos, cujas construções clandestinas ali efetivas não ensejariam qualquer tipo de indenização, mas muito pelo contrário, sujeita-se o posseiro não autorizado a sofrer a ação possessória pertinente e à reconstituição das coisas ao statu quo ante.



Vê-se que o Decreto de Utilidade Pública de fls. 9-TJ faz nítida distinção, no artigo 3º e seu parágrafo único, entre instituto da “desapropriação” e a providência de “reassentamento da população posseira e não proprietária”, posto que o primeiro tem como pressuposto a propriedade imóvel que será compulsoriamente transferida para o Poder Público. O reassentamento de posseiros dispensa qualquer procedimento expropriatório.

Diante de tais fatos, juridicamente imprópria a ação e incabível qualquer verba indenizatória aos posseiros, questões que, no entanto, são relevadas para considerar-se legítimos, sob o enfoque social, os atos praticados, na medida em que concilia-se um programa de saneamento ambiental em benefício da população com a concentração de esforços para o cumprimento de uma política que visa o atendimento de objetivo fundamental do Estado encartado no texto Constitucional, representado por direitos de cunho social.

As dificuldades de moradia do hipossuficiente não são desconhecidas e profundos os problemas social que assolam a classe dos menos favorecidos, carecedores do mínimo indispensável à sobrevivência com dignidade, de modo que a medida se mostra pertinente diante do nítido cunho social e do papel do Estado na restauração dos desequilíbrios e desigualdades sociais.”
(grifou-se)

E também a 5ª Câmara Cível do TJMG, Relator o Desembargador José Francisco Bueno, no julgamento do Agravo Retido nº 1.0000.00.334586-5/000(1), j. em 04.09.2003, deixa clara a legitimidade da indenização de benfeitorias edificadas em imóvel pertencente ao Poder Público:

“Neste caso, como o imóvel já pertencia ao Poder Público, este poderia reaver a posse através de ação reivindicatória, cingindo-se a indenização às benfeitorias, o que se fez na ação anterior.



Daí, porque a pretensão do Poder Público Expropriante naquela ação foi de desapropriar apenas as benfeitorias, como se infere da inicial respectiva, cuja cópia se acha às fls. 20-22.

De conseguinte, não se tratando de posse justa, porque exercida sobre bem público, não se há falar em indenização por sua perda.”

Portanto, como se vê, são indenizáveis as benfeitorias e plantações existentes no imóvel recuperado pela Administração.

No caso vertente não há que se indenizar a perda da posse, mas tão somente das benfeitorias pertencentes aos detentores do imóvel, quer das suas moradias, quer das plantações.

De resto, há que se ater ao valor de avaliação das aludidas benfeitorias, avaliação que deverá ser procedida por comissão nomeada para esse fim ou por especialista com conhecimento técnico, mediante laudo fundamentado.

Como se pretende determinar sejam construídas outras moradias para os ocupantes do imóvel, os dispêndios com a referida construção deverão se limitar ao valor das benfeitorias que foram suprimidas com a retirada dos posseiros, observadas as formalidades legais.

Conclusão:

Ante o exposto, na conformidade com a jurisprudência dos nossos Tribunais, as benfeitorias e plantações pertencentes aos ocupantes do imóvel de propriedade do Estado de Minas Gerais, em situação reconhecida de conflito coletivo de terras, dentro da política de reforma agrária, a conferir foros de boa-fé à ocupação, desalojados para a construção da terceira penitenciária de São Joaquim de Bicas, fazem jus tão somente à indenização pela perda das aludidas benfeitorias e plantações, de acordo com o valor de sua avaliação na forma legal, podendo a indenização ser procedida mediante a entrega de outra benfeitoria, desde que de custo equivalente.



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado

É o parecer.

Roney Luiz Torres Alves da Silva
Procurador do Estado
Masp 277997-3
OABMG 34194

“APROVADO EM”: 16/10/2008
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Consultor Jurídico Chefe
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597