



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Procedência: Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – ITER/MG

Interessados: Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – ITER/MG;
Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária.

Parecer n.º: 15.259

Data: 4 de julho de 2013

Ementa:

DISPONIBILIZAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS PARA CUMPRIMENTO DE FINALIDADES PREVISTAS NO PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI) – EXAME DA POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA CESSÃO DE USO DO DECRETO ESTADUAL N. 45.208/2009 E DO DECRETO DE RESERVA – INTERPRETAÇÃO DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – LEI ESTADUAL N. 11.020/1993 E DO DECRETO ESTADUAL N. 34.081/1993, QUE DISPÕEM SOBRE A POLÍTICA ESTADUAL PARA AS TERRAS DEVOLUTAS E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PREVISTOS PARA SUA OUTORGA A TERCEIROS – PREVISÃO LEGAL DE UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CDRU).

RELATÓRIO

O Diretor-Geral do Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais encaminhou à Advocacia-Geral do Estado, por meio do Ofício/ITER/DIRETORIA GERAL Nº 189/2012 (Expediente n. 659183/633266), consulta contendo vários tópicos e questionamentos relacionados acerca da forma de disponibilidade das terras devolutas.

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte, MG.


Liana Portilho Mattos
PROCURADORA DO ESTADO
Masp. 665.718-3 - OAB/MG 73.135



Na referida consulta, resta esclarecido que

“a gestão atual vislumbra adotar o procedimento mais adequado às terras devolutas quando as demandas, como as exemplificadas acima, não se enquadrarem nas hipóteses da legitimação de domínio prevista na Lei Estadual n. 7.373, de 3 de outubro de 1978”,

pelo que se solicita a esta Advocacia-Geral do Estado,

“(...) orientação jurídica quanto às formas de disponibilidade das terras devolutas em vista da sua destinação específica, bem como os procedimentos ou instrumentos jurídicos.”

Ao receber o Expediente, promovemos ao i. Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica desta AGE solicitando fosse ouvida a Assessoria Jurídica do ITER, sobre os tópicos seguintes, a fim de que a consulta formulada “em tese” pudesse melhor se concretizar a nosso exame, como se vê:

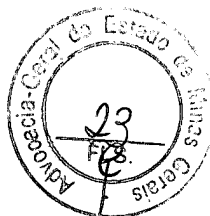
“a) quais são os procedimentos (e instrumentos) adotados pelo órgão para os casos ilustrativos que menciona (seria bom elencá-los de maneira objetiva) até esta data?

b) qual tem sido a base de dados (registro, cadastro, sistema) do órgão para ter conhecimento do estoque de terras devolutas de que o Estado dispõe hoje?

c) para além dos preceitos constitucionais, há alguma diretriz específica de política pública governamental acerca do interesse estatal em eventual disposição de terras devolutas?

d) a manifestação prévia do órgão sobre a questão, em tese, colocada em consulta, de maneira a orientar a condução do estudo que esta Consultoria Jurídica está fazendo sobre o assunto.”

Por sua vez, o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – ITER/MG manifestou-se conforme solicitado, por meio da Nota Jurídica n.



08/2013, encaminhada a esta Consultoria Jurídica via Ofício n. 060/2013/PJI/ITER/MG, de 12 de março de 2013.

Em sua manifestação prévia, o ITER/MG disse, em síntese:

a) que “a autarquia, ao longo da sua existência, após levantamento realizado pelas Diretorias de Regularização Fundiária Rural e Urbana, constatou que as formas de disponibilidade das glebas e, ou lotes, quando não se faziam viáveis a alienação e a concessão na forma da regularização fundiária, ocorriam por Termos de Cessão de Uso e Decretos de Reserva, precedido de procedimento administrativo, com o fim de identificar as terras devolutas”;

b) que “os instrumentos utilizados, por sua vez, constam previstos na Constituição Estadual do Estado de Minas Gerais, em seu art. 18, que delimita a forma das aquisições e alienações dos bens públicos estaduais, bem como as formas de uso daqueles”;

c) que o Decreto Estadual n. 45.208/2009, que regulamenta a cessão, permissão e autorização de uso dos bens imóveis pertencentes ao Estado de Minas Gerais preconiza, em seu art. 3º, que “os termos de cessão, permissão e autorização de uso de imóveis e seus aditivos serão definidos por resolução da SEPLAG”, e ainda que, em seu art. 4º, prevê que “os termos de cessão, permissão e autorização de uso de imóveis terão, salvo disposição em contrário, a vigência de até cinco anos, a contar da data de publicação de seu extrato no órgão oficial dos Poderes do Estado”;

d) que a Lei Estadual nº 11.020/1993 prevê a “reserva de terras devolutas para fins especificados no art. 3º, dentre eles, promover um fim envolvido no PMDI, ou que seja de interesse público, conforme o parágrafo 2º do citado artigo”;

e) que “nos casos em que o Município ou outra entidade da administração estadual pleiteia terras devolutas, o ITER/MG tem utilizado dos seguintes instrumentos: Título de domínio advindo do programa de regularização fundiária, Decreto de Reserva e Termo de Cessão de Uso”;

f) que o “título de domínio é o instrumento inserido no programa de regularização fundiária utilizado para alienar e conceder as terras devolutas aos posseiros que preenchem os requisitos legais, como o exercício da posse de forma mansa e contínua, na forma dos artigos 246 e 247 da CEMG e das Leis Estaduais n. 11.020/93 e 7.373/78”;

g) que o procedimento de reserva inicia-se “a partir do requerimento feito pelo representante legal do Município ou entidade da Administração



Pública, interessados na disponibilização de gleba e, ou área, para desenvolver algum fim ligado ao PMDI ou de interesse público, como construção de creches, escolas e outros”;

h) que em não sendo possível ocorrer a “identificação da área como devoluta, realiza-se a sua discriminação administrativa para medir e destacá-la como área devoluta, conforme os moldes do artigo 8º da Lei Estadual 11.020/93, antes de declará-la reservada para um fim”;

i) que “a partir da instauração do processo administrativo, o ITER promove o procedimento, nos termos do artigo 10 a 27 do Decreto Estadual 34.801/93, com a arrecadação da área e a abertura da matrícula no CRI, caso seja identificada como devoluta”;

j) que “demonstrado o fim a que será disponibilizada à área devoluta, é elaborada minuta do Decreto de Reserva, conjuntamente aos documentos listados pelo §4º do art. 29 do Decreto Estadual 45.786/2011, o que será encaminhado à ATL, para apreciação e publicação”;

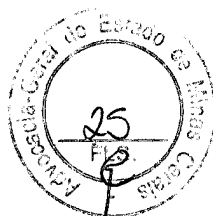
k) que, ao final, “publicado o mencionado decreto, este será averbado na matrícula da área, que está em nome do Estado de Minas Gerais”;

l) que em relação “à cessão de uso da gleba e, ou lote, o procedimento será subsidiado, no que couber, pelos arts. 5º, 6º, 7º e 8º, todos do Decreto Estadual 45.208/2009”;

m) que o “processo discriminatório administrativo foi realizado na região do Alto Rio Pardo de Minas, nos municípios Rio Pardo de Minas, Indaiabira, Montezuma, Santo Antônio do Retiro, Vargem Grande do Rio Pardo de Minas, Serra Nova. Ao final desse procedimento foi aberta a matrícula em nome do Estado de Minas Gerais, constando as áreas devolutas e destacados os títulos legítimos”;

n) que “o programa de regularização fundiária em terras devolutas, na forma da alienação e concessão conforme o artigo 4º da Lei Estadual 11.020/93, é promovido sem ter sido precedida à discriminatória administrativa, devido à possibilidade de dispensa da ação discriminatória para área não superiores a 100 hectares”;

o) que “a base de dados utilizada pelo ITER atualmente é o sistema SIRF – Sistema Integrado de Regularização Fundiária, no qual constam todos os dados dos processos de regularização fundiária nas áreas rurais e urbanas, bem como os processos discriminatórios administrativos acima descritos, em trâmite ou arquivados na autarquia, que tem como objetivo realizar a alienação e concessão das terras devolutas aos posseiros e realizar a reserva ou cessão de uso dessas terras, respectivamente”;



p) que “desde o ano de 2009, há inserção das áreas rurais medidas e, ainda georreferenciadas, realizadas nos processos administrativos de regularização fundiária, ao sistema de gestão territorial – SGT, em que se pode ter o controle das áreas rurais que já foram identificadas pelo Estado como devolutas ou até mesmo registradas”;

q) que “há o cadastro das terras devolutas, porém não arrecadadas pelo Estado de Minas Gerais, referente às áreas que foram arrendadas nas décadas de 70 e 80, no bojo dos contratos de arrendamento com diversas empresas, em decorrência ao Programa dos Distritos Florestais”;

r) que a diretriz de política pública concernente às terras devolutas, adotada pela autarquia, “seguem os termos do art. 67, em especial os incisos I, VI e IX, da Lei Delegada n. 180/2011”;

s) que nesse sentido, “serão disponibilizadas as terras devolutas para o cumprimento das diretrizes constitucionais, como a reforma agrária, políticas agrícolas e direito à moradia, bem como a promoção do PMDI (...) na forma do art. 5º, parágrafos 1º da Lei Estadual n. 11.020/93, que prevê a política estadual de destinação de terras públicas”;

t) que em relação às terras devolutas em áreas urbanas ou de expansão urbana, é levado em conta o interesse público “ligado a auxiliar o desenvolvimento municipal, em específico”;

u) que atendidas as diretrizes constitucionais, “a disponibilidade das terras devolutas poderá ser realizada conforme as diretrizes adotadas aos bens dominicais, nos moldes do artigo 18, §2º da CEMG”;

v) e, finalmente, que esta “consulta se faz necessária com o fim de orientar a esta autarquia **sobre a viabilidade de utilizar o termo de cessão de uso e o decreto de reserva** como forma de disponibilização das terras devolutas para terceiros, entes municipais e outros órgãos do Estado de Minas Gerais, que a solicitam para promoção do interesse público concernentes ao PMDI e ao desenvolvimento municipal, caso for.” [grifei]

Feito este relatório, passo a opinar.

PARECER

De acordo com a manifestação do órgão consulente, a questão central que se coloca sob consulta é a da possibilidade de utilização de outros instrumentos jurídicos – para além da disciplinada e utilizada

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte, MG.

5


Liana Portilho Mattos
PROCURADORA DO ESTADO
Masp. 665.718-3 - OAB/MG 73.135



legitimação de posse prevista na Lei n. 11.020/1993 – no caso de destinação de terras devolutas do Estado de Minas Gerais para terceiros, entes municipais e outros órgãos estaduais.

Esclarece-se na consulta, ainda, que a dúvida consiste na possibilidade de utilização dos instrumentos jurídicos da cessão de uso (do Decreto Estadual nº 45.208/2009) e do decreto de reserva, para cumprimento da referida outorga de terras devolutas a terceiros.

É importante destacar que na Nota Jurídica n. 08/2013 do ITER/MG, resta afirmado que ambos os instrumentos (decreto de reserva e cessão de uso) já vêm sendo utilizados por aquele Instituto em procedimentos de gestão e outorga de terras devolutas, sendo que em relação à cessão de uso de gleba ou lote “o procedimento será subsidiado, no que couber, pelos arts. 5º, 6º, 7º e 8º, todos do Decreto Estadual 45.208/2009”.

I – Sobre a possibilidade de utilização do instrumento da Cessão de Uso prevista no Decreto Estadual n. 45.208/2009

De início, observe-se que a dicção do Decreto Estadual n. 45.208, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas e diretrizes para a formalização da cessão, permissão e autorização de uso sobre imóveis de propriedade do Estado de Minas Gerais, não parece prever qualquer hipótese de outorga de uso de bens públicos da espécie das terras devolutas.

É que logo no art. 1º do Decreto n. 45.208/2009, tem-se que os imóveis ali tratados são aqueles já **afetados** a algum órgão ou finalidade específica, como se vê:

“Art. 1º Fica delegada aos titulares de órgãos da Administração Direta a competência para, conjuntamente com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, formalizar a cessão, permissão e autorização de uso sobre imóveis do Estado a eles **afetados**.” [grifei]

E, como se sabe, para além da problemática específica conceitual do instrumento da cessão de uso – que será enfrentada adiante –, as terras devolutas têm sido pacificamente entendidas como aquelas

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte, MG.

6

Liana Portilho Mattos
PROCURADORA DO ESTADO
Mesp. 665.718-3 - OAB/MG 73.135



pertencentes à categoria dos bens dominicais, o que equivale a dizer: não estão destinadas nem a uma finalidade comum nem a uma especial, ou seja, não são consideradas bens **afetados**.

Assim, por essa interpretação preliminar, já me parece que as regras do Decreto Estadual n. 45.208/2009 não se aplicam à gestão e à outorga das **terras devolutas** no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Além disso, a utilização do instrumento da Cessão de Uso nos casos em consulta parece também não encontrar respaldo nas normas contidas na Lei n. 11.020/1993 nem no Decreto n. 34.801/1993, que a regulamenta, tampouco nas alegadas hipóteses do art. 18 da Constituição do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

“Art. 18 – A aquisição de bem imóvel, a título oneroso, depende de avaliação prévia e de autorização legislativa, exigida ainda, para a alienação, a licitação, salvo nos casos de permuta e doação, observada a lei.

§ 1º – A alienação de bem móvel depende de avaliação prévia e de licitação, dispensável esta, na forma da lei, nos casos de:

I – doação;

II – permuta.

§ 2º – O uso especial de bem patrimonial do Estado por terceiro será objeto, **na forma da lei**, de:

I – concessão, mediante contrato de direito público, remunerada ou gratuita, ou a título de direito real resolúvel;

II – permissão;

III – cessão;

IV – autorização.

§ 3º – Os bens do patrimônio estadual devem ser cadastrados, zelados e tecnicamente identificados, especialmente as edificações de interesse administrativo, as terras públicas e a documentação dos serviços públicos.



§ 4o – O cadastramento e a identificação técnica dos imóveis do Estado, de que trata o parágrafo anterior, devem ser anualmente atualizados, garantido o acesso às informações neles contidas.

§ 5o – O disposto neste artigo se aplica às autarquias e às fundações públicas.” [grifei]

É que embora prevista genericamente a cessão de uso no inciso III, do §2o do art. 18 da Constituição Mineira, resta claro dali que uma lei superveniente ao dispositivo é que cuidaria de estabelecer as hipóteses de aplicação dos instrumentos previstos no supramencionado artigo.

No caso, a lei que cuidou da matéria é a ainda vigente Lei Estadual n. 11.020, de 8 de janeiro de 1993, que ao dispor especificamente sobre as formas de alienação e de concessão de terra devoluta, em seu art. 14, só contempla o instrumento da **Concessão de Direito Real de Uso** – CDRU (inciso IV), como possível de utilização no âmbito da outorga de “uso” das terras devolutas, uma vez que as hipóteses previstas nos incisos I, II e III do referido dispositivo representam, na verdade, transferência de domínio, como se vê:

“Art. 14 - São formas de alienação ou de concessão de terra devoluta:

I - concessão gratuita de domínio;

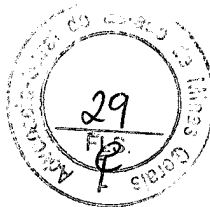
II - alienação por preferência;

III - legitimação de posse;

IV - concessão de direito real de uso.” [grifei]

Ademais, os arts. 246 e 247 da Constituição Estadual também dão a entrever que a disponibilização de terras devolutas é uma situação a ser tratada com bastante reserva e cautela, tanto que sujeita à fiscalização legislativa, entre outras, como segue:

Art. 246 – O Poder Público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que



considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil.

• (Vide Lei no 11.265, de 4/11/1993.) • (Vide Lei no 11.622, de 6/10/1994.)

§ 1o – O direito à moradia compreende o acesso aos equipamentos urbanos.

• (Parágrafo renumerado pelo art. 2. da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)

§ 2o – A legitimação de terras devolutas situadas no perímetro urbano ou na zona de expansão urbana, assim considerada a faixa externa contígua ao perímetro urbano de até 2 km (dois quilômetros) de largura, compatibilizada com o plano urbanístico municipal ou metropolitano, é limitada, respectivamente, a 500 m² (quinhentos metros quadrados) e a 2.000 m² (dois mil metros quadrados), permitida ao ocupante a legitimação da área remanescente, quando esta for insuficiente à constituição de um novo lote.

• (Parágrafo acrescentado pelo art. 2o da Emenda à Constituição no 34, de 8/7/1998.)

• (Vide Lei no 11.020, de 8/1/1993.)

• (Vide Lei no 13.468, de 17/1/2000.)

§ 3o – Será onerosa a legitimação:

I – de terreno ocupado por proprietário de outro imóvel urbano ou rural no mesmo município;

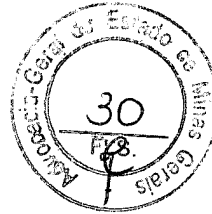
II – de área superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), situada em zona de expansão urbana;

III – da área remanescente.

• (Parágrafo acrescentado pelo art. 2o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)

§ 4o – O Poder Executivo poderá delegar aos municípios, nos termos da lei, a discriminação e a legitimação das terras devolutas situadas no perímetro urbano e na zona de expansão urbana.

• (Parágrafo acrescentado pelo art. 2o da Emenda à



Constituição n. 34, de 8/7/1998.)

§ 5o – A legitimação onerosa efetuada pelo município obedecerá à tabela de preços previamente aprovada pela Câmara Municipal.

• *(Parágrafo acrescentado pelo art. 2o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)*

§ 6o – Das áreas arrecadadas pelo município em processo discriminatório administrativo ou ação judicial discriminatória, 30% (trinta por cento) continuarão a pertencer ao Estado e serão destinadas, prioritariamente, a:

I – construção de habitações populares;

II – implantação de equipamentos comunitários;

III – preservação do meio ambiente;

IV – instalação de obras e serviços municipais, estaduais e federais.

• *(Parágrafo acrescentado pelo art. 2o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)*

§ 7o – Serão encaminhados à Assembléia Legislativa:

I – relatório anual das atividades relacionadas com a alienação ou a **concessão administrativa**, sem prévia autorização legislativa, de terras públicas e devolutas; *[grifei]*

II – relação das terras públicas e devolutas a serem legitimadas administrativamente, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias da expedição do título.

• *(Parágrafo acrescentado pelo art. 2o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)*

Seção V

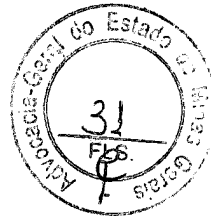
Da Política Rural

• *(Vide Lei no 11.744, de 16/1/1995.)*

Art. 247 – O Estado adotará programas de desenvolvimento rural destinados a fomentar a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar, promover o bem-estar do homem que vive

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte, MG.

Liana 10
Liana Portilho Mattos
PROCURADORA DO ESTADO
Inscp. 665.718-3 - OAB/MG 73.135



do trabalho da terra e fixá-lo no campo, compatibilizados com a política agrícola e com o plano de reforma agrária estabelecidos pela União.

• (Caput regulamentado pela Lei n. 11.405, de 28/1/1994.)

• (Vide Lei n. 13.195, de 29/1/1999.)

• (Vide Lei n. 14.968, de 12/1/2004.)

§ 1o – Para a consecução dos objetivos indicados neste artigo, será assegurada, no planejamento e na execução da política rural, na forma da lei, a participação dos setores de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, e dos setores de comercialização, armazenamento, transportes e abastecimento, levando-se em conta, especialmente:

I – os instrumentos creditícios e fiscais;

II – o incentivo à pesquisa tecnológica e científica e à difusão de seus resultados;

III – a assistência técnica e a extensão rural;

IV – o seguro agrícola;

V – o cooperativismo;

VI – a eletrificação rural e a irrigação;

VII – a habitação para o trabalhador rural;

VIII – o cumprimento da função social da propriedade;

IX – a alienação ou a **concessão**, a qualquer título, de terra pública para assentamento de trabalhador rural ou produtor rural, pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, compatibilizadas com os objetivos da reforma agrária e limitadas a 100ha (cem hectares).
[grifei]

• (Inciso com redação dada pelo art. 1o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)

§ 2o – A alienação ou **concessão** de que trata o inciso IX do parágrafo anterior será permitida uma única vez a cada beneficiário, ainda que a negociação se verifique após o prazo fixado no § 4o. [grifei]



§ 3o – Independem da prévia autorização legislativa:

I – a alienação ou **concessão** de terra pública previstas no plano de reforma agrária estadual, aprovado em lei; [grifei]

II – a concessão gratuita do domínio de área devoluta rural não superior a 50ha (cinquenta hectares) a quem, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, a possua como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, tenha nela sua moradia e a tenha tornado produtiva.

• (Parágrafo com redação dada pelo art. 1o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)

§ 4o – **Será outorgado título de domínio ou de concessão de uso, inegociável pelo prazo de dez anos, ao beneficiário do disposto no inciso IX do § 1o que comprovar exploração efetiva e vinculação pessoal à terra, nos termos e condições previstos em lei.** [grifei]

§ 5o – **O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e nas condições previstos em lei.** [grifei]

§ 6o – Quem tornar economicamente produtiva terra devoluta estadual e comprovar sua vinculação pessoal a ela terá preferência para adquirir-lhe o domínio, até a área de duzentos e cinquenta hectares, contra o pagamento do seu valor, acrescido dos emolumentos.

§ 7o – São vedadas a alienação e a concessão de terra pública:

I – a membro dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo e a dirigente de órgão e entidade de administração pública direta e indireta;

II – a servidor de órgão ou entidade da Administração Pública vinculado ao sistema de política rural do Estado;

III – a proprietário de mais de duzentos e cinquenta hectares;

IV – a pessoa jurídica cuja titularidade do poder decisório seja de estrangeiro;



V – a cônjuge ou a parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, ou por adoção, das autoridades e do servidor indicados, respectivamente, nos incisos I e II e de beneficiário de terra pública rural em área contígua à do beneficiário.

• *(Inciso com redação dada pelo art. 1o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)*

§ 8o – Na ação judicial discriminatória, o Estado poderá firmar acordo para a legitimação de terra devoluta rural com área de até 250ha (duzentos e cinquenta hectares), atendidos os seguintes requisitos:

I – cumprimento da função social, nos termos do art. 186 da Constituição Federal; e

II – devolução, pelo ocupante, da área remanescente.

• *(Parágrafo acrescentado pelo art. 3o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)*

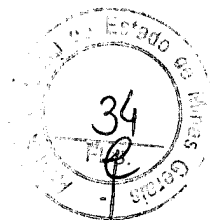
§ 9o – Serão encaminhados à Assembléia Legislativa:

I – relatório anual das atividades relacionadas com a alienação ou a concessão administrativa, sem prévia autorização legislativa, de terras públicas e devolutas;

II – relação das terras públicas e devolutas a serem legitimadas ou concedidas administrativamente, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias da expedição do título ou da celebração do contrato.

• *(Parágrafo acrescentado pelo art. 3o da Emenda à Constituição n. 34, de 8/7/1998.)*

Observa-se, assim, que para além da inaplicabilidade dos instrumentos previstos no Decreto n. 45.208/2009 às terras devolutas, a cessão de uso em sentido estrito, prevista no art. 18, §2º, III da Constituição Estadual também não se coaduna com as diretrizes norteadoras da destinação das terras públicas e devolutas estabelecidas nos arts. 246 e 247 da Constituição Estadual, ainda que se constate a existência de inesgotável divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito do assunto, sendo certa, a precariedade formal e material da “cessão” em relação à “concessão.”



Na lição de **Maria Sylvia Zanella di Pietro**, a *cessão de uso*¹ aproxima-se da *concessão de uso*, mas dela se diferencia por algumas peculiaridades, como segue:

“A concessão se faz por meio de contrato administrativo; pode ser gratuita ou onerosa; pode ter por objeto bens públicos de qualquer natureza (de uso comum, de uso especial e dominical) e pode atender aos mais variados fins públicos e até ser de utilidade privada do concessionário (como no caso da concessão de sepultura). A cessão se faz por meio de termo ou contrato, é em regra gratuita (podendo ser onerosa quando se destine a empreendimento de fim lucrativo), e só pode ter por objeto bens dominicais (bem imóveis não utilizados em serviço público, nos termos do art. 64 do Decreto-lei n. 9.760), só podendo ser conferida para os fins definidos nos citados dispositivos da legislação federal.” [In: “*Uso privativo de bem público por particular*”, 2ª ed. São Paulo: Atlas, p. 170/171].

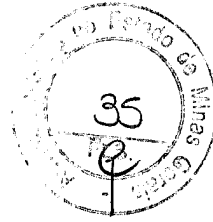
De acordo com **Floriano de Azevedo Marques Neto**, a ausência de um marco legal uníssono e claro acerca do conceito de *cessão* gera divergências e indefinições na correta utilização do instrumento, como se vê:

“A indefinição legal e doutrinária acerca da cessão acaba por dificultar o correto emprego do instituto, ora aplicando-o como gênero, ora como espécie. O que se pode afirmar, porém, é que a lei dá à cessão uma amplitude grande, de modo que ela pode ser gratuita ou onerosa, ser expedida em favor de pessoa pública ou privada, física ou jurídica, ter por objeto bens dominicais ou afetados (embora haja quem sustente que ela só cabe para os primeiros), e desnecessita de autorização legislativa”. [In: “*Bens públicos: função social e exploração econômica. O regime jurídico das utilidades públicas*”. Belo Horizonte: Fórum, p. 367].

O mesmo autor, na mesma obra, tratando das possibilidades de utilização de bens públicos, ainda esclarece:

“A cessão de uso é outro instituto muito pouco delimitado, seja no direito positivo, seja na doutrina. Em

¹ O instrumento foi previsto originariamente no Decreto-lei n. 9.760/46 e posteriormente tratado nas Leis n. 9.636/98, n. 11.481/07, n. 11.977/09, no âmbito federal.

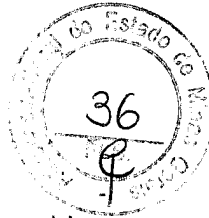


verdade, o termo cessão de uso pode ter três acepções possíveis. Uma, condizente com o que consta do artigo 18 da Lei n. 9.636/98 e que corresponde à generalidade dos instrumentos passíveis de conferir direito de uso privativo de um bem público a particular. Outra, que encontra mais respaldo na doutrina e alguma correspondência com o disposto no artigo 64, §3º, do Decreto-Lei n. 9.760/46, cuida de um tipo muito específico de instrumento de outorga do direito de uso. E ainda uma terceira, que corresponde à identificação da cessão como instrumento para a transferência do direito de uso entre entes da Administração, hipótese que também encontra respaldo no artigo 18 da Lei n. 9.636/98". [Op. cit., pp. 365/366].

Além disso, há de se tratar do conceito específico de **concessão de direito real de uso**, instrumento disciplinado originalmente pelo Decreto-lei n. 271/1967, que implica a transferência a particular, pela Administração, da posse de imóvel público para ser por ele utilizado ou explorado em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. A sua natureza é a de contrato administrativo, direito real resolúvel, transferível pelo particular por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, a título gratuito ou oneroso.

Por meio da **concessão de direito real de uso**, a Administração pode transferir, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado. A CDRU diferencia-se da simples concessão de uso, em razão de que, ao contrário daquela (que apenas gera direito de natureza obrigacional, isto é, pessoal) gera um direito de natureza real, como o próprio nome está a dizer.

Além disso, a CDRU tem como características inerentes sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de seqüela. Só em caso de desvirtuamento da finalidade da concessão o imóvel reverterá à Administração Pública, caso contrário, é possível que fique até mesmo *ad eternum* com o particular, seus cessionários ou sucessores. Aliás, a dicção do art. 45 do Decreto Estadual n. 34.801/1993, exaspera até mesmo o conceito tradicional do instrumento ao prever que o beneficiário-possuidor terá convertida em propriedade a sua posse, caso implemente as seguintes condições:



“§6º - Decorrido o prazo previsto no contrato e cumpridas as condições de exploração efetiva e vinculação pessoal à terra, estabelecidas no contrato de concessão de direito real de uso, ao concessionário **será outorgado título de propriedade**, após o pagamento do valor da terra, acrescido dos emolumentos.” [grifei]

Assim, em relação ao primeiro questionamento posto em consulta, da possibilidade de utilização do termo de **cessão de uso** – em sentido *stricto* – para outorga de terras devolutas, não nos parece consoante à normativa estadual vigente, em síntese:

a uma, porque não prevista no rol taxativo contido no art. 14 da Lei n. 11.020/1993 nem no art. 35 do Decreto Estadual n. 34.801/1993; e

a duas, porque o Decreto n. 45.208/2009, à evidência, trata meramente da outorga de bens já *afetados* a um órgão ou destinação (*vide* arts. 1º e 2º), o que não é o caso, s. m. j., das terras devolutas.

II – Sobre a possibilidade de utilização do Decreto de Reserva

Quanto à possibilidade de utilização do instrumento do Decreto de Reserva, a situação é bem outra.

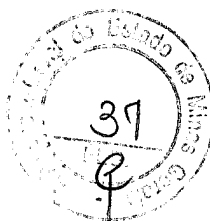
É que de acordo com a consulta em exame, o fim a que se destinariam as terras devolutas reservadas parece ser justamente aquele previsto no inciso VI do art. 4º do Decreto Estadual n. 34.801/1993, qual seja, o da “*consecução de qualquer outro fim de interesse público requerido pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*”.

Assim, neste aspecto, parece-me que a indagação do consulente é de ser respondida de modo afirmativo, no sentido de se entender consoante à legislação de regência a utilização do “decreto de reserva”, como se depreende do §1º do citado art. 4º do Decreto Estadual n. 34.801/93:

“§1º – As terras devolutas reservadas serão assim declaradas através de decreto do Governador do Estado, especificando sua localização, dimensão, natureza, as confrontações, os objetivos e as demais

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte, MG.

 16
Liana Portilho Mattos
PROCURADORA DO ESTADO
Inscrição OAB/SP nº 120-5 - OAB/SP nº 78.125



especificações.”

No caso em tela, evidente que o conteúdo das normas do Decreto de Reserva, especialmente na descrição dos “*objetivos*” da reserva, deve estar consoante à finalidade prevista no inciso VI do art. 4º do Decreto Estadual n. 34.801/93 – qual seja o atendimento a fim de interesse público previsto no PMDI – e, ainda, com as diretrizes da Política de Destinação de Terras Públicas previstas nos arts. 6º e 7º do mesmo Decreto, entre as quais se destaca o seguinte:

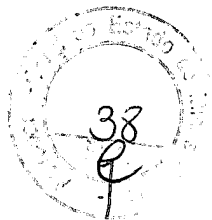
“§1º – A destinação de terras públicas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, nos termos do inciso XI do artigo 10 da Constituição do Estado, e com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, os planos diretores e os objetivos de preservação e proteção dos patrimônios natural e cultural do Estado”.

Contudo, vale registrar que o exame em concreto do atendimento do interesse público em uma das áreas estratégicas ou metas previstas no PMDI, somente poderá se dar objetivamente no exame do próprio decreto de reserva a ser publicado.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **concluo** no sentido de entender inadequada a utilização do termo de cessão de uso para destinação de terras devolutas no âmbito do Estado de Minas Gerais, à luz da legislação pertinente à matéria, bem como possível, por outro lado, a utilização do Decreto de Reserva para finalidades de interesse público previstas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, nos termos do art. 4º, VI do Decreto Estadual n. 34.801/1993, ressalvada a necessidade de verificação objetiva das normas do decreto de reserva no caso concreto.

Finalmente, considerando:



a) que praticamente todos os instrumentos de outorga do direito de uso privativo de um bem público não têm um regime e uma aplicação precisamente definidos nem na doutrina, nem no direito positivo²;

b) que o único instrumento legal de outorga de uso de terras devolutas no âmbito do Estado de Minas Gerais é o da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) prevista no art. 14 da Lei n. 11.020/1993;

c) que a função social da propriedade e sua força cogente sobre as normas infraconstitucionais contemporaneamente editadas no nível federal, sugerem um movimento no sentido da necessidade de se prever mecanismos e instrumentos que concretizem o acesso à terra e garantam a sua produtividade, o seu uso e o seu atendimento a um interesse público ou social, seja no âmbito urbano ou rural; e

d) que as diretrizes da política de destinação de terras públicas devolutas no Estado de Minas Gerais – que datam de 1993 – serão mais bem atingidas se em consonância com as novas possibilidades de instrumentos jurídicos de gestão e de uso das terras públicas previstos no ordenamento jurídico atualmente em vigor, seja no Estatuto da Cidade (*ex. vi* da concessão de uso especial para fins de moradia e outros), seja na Lei n. 11.977/2009, que regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida,

sugiro a constituição de um Grupo de Trabalho composto de membros dos órgãos estaduais envolvidos com o assunto e interessados, com o objetivo de formular e propor estudos visando à atualização e revisão da Lei Estadual n. 11.020/1993 e do Decreto n. 34.801/1993, que a regulamenta.

É o parecer, *sub censura*.

Belo Horizonte, 1º de julho de 2013.

LIANA PORTILHO MATTOS "APROVADO EM 4/07/13"

Procuradora do Estado

OAB/MG 73.135 – Masp 665.718-3

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
Masp.: 592.222-8 - OAB/MG 62.597

² Cf. NETO, Floriano de Azevedo Marques. Op. cit., p. 368.

Rorley Luiz Torres Alves da Silva