



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOGACIA-GERAL DO ESTADO



Procedência: Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária – SEERF

ITER – Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais

Interessados: Procuradora-Chefe do ITER – Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais

Parecer n.º: 15.301

Data: 19 de dezembro de 2013

Ementa: LEGITIMAÇÃO DE ÁREA DEVOLUTA URBANA – PROPRIETÁRIO DE OUTRO IMÓVEL URBANO OU RURAL NO MESMO MUNICÍPIO – FORMA ONEROSA – EXCEÇÃO DO § 3º, I, DO ART. 246 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

INAPLICABILIDADE DA REGRA PARA LEGITIMAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS RURAIS – INCIDÊNCIA DO DISPOSTO NO ART. 247, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, COM A RESTRIÇÃO DO § 2º.

INTERPRETAÇÃO DA REGRA DE EXCEÇÃO DO ART. 246 DA CEMG – OBJETO CENTRAL DE PROTEÇÃO DO ART. 246 – DIREITO DE TODOS À MORADIA – ALCANCE DA RESTRIÇÃO – PROPRIETÁRIO DE OUTRO IMÓVEL URBANO OU RURAL EM OUTRO MUNICÍPIO.

ALIENAÇÃO OU CONCESSÃO DE TERRAS DEVOLUTAS URBANAS A CÔNJUGE OU A PARENTES CONSANGUÍNEOS OU AFINS, ATÉ O TERCEIRO GRAU, OU POR ADOÇÃO, DE BENEFICIÁRIOS DE TERRAS DEVOLUTAS URBANAS.

RELATÓRIO

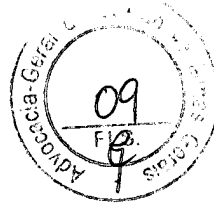
Trata-se de consulta formulada pela Procuradora-Chefe do ITER assim referenciada:

“Consulta sobre a possibilidade do mesmo beneficiário legitimar área devoluta em zona rural e outra em zona urbana.”

A Consulente solicita “orientação jurídica quanto à possibilidade do beneficiário legitimar mais de uma terra devoluta estadual em zonas municipais

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


Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692



diversas, a saber, zona urbana e de expansão urbana ou zona rural, pertencentes ao mesmo Município ou não.”

Além disso, indaga sobre a “possibilidade de alienação ou concessão de terras devolutas urbanas a cônjuge ou a parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção, de beneficiários de terras devolutas urbanas.”

Esses são os pontos centrais da consulta, os quais passamos a examinar.

PARECER

A solução da questão jurídica sobre a legitimação de área devoluta em zona urbana é encontrada no art. 246 da Constituição do Estado de Minas Gerais, situado dentro da Seção IV – **Da Política Urbana**, do Capítulo II, que cuida da Ordem Econômica.

A Constituição Estadual dispensa tratamento diferenciado para a política de destinação de terras devolutas estaduais no âmbito urbano e no rural. O art. 246 trata especificamente de terras devolutas situadas no perímetro urbano e o art. 247 cuida da política de legitimação de terras devolutas rurais.

O Estado pode legislar sobre a destinação de suas terras devolutas, observados os termos do art. 20, II, bem como do art. 26, IV, ambos da Constituição da República, e as condicionantes previstas nos arts. 188 e 225, § 5º, *in verbis*:

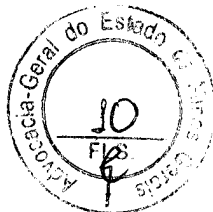
Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade



de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Desde que aos Estados passaram a pertencer as terras devolutas – e isso vem, pelo menos, desde a Constituição de 1891 – também lhes restou deferida competência para administrá-las e geri-las, dando-lhes o melhor aproveitamento possível.

A primeira Constituição Mineira, promulgada em 15 de junho de 1891, já previu alienação dos bens estaduais, que deveria ser sancionada pelo “Presidente do Estado”. (Conferir PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. Perfis Constitucionais das Terras Devolutas, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 73).

Entre avanços e retrocessos e alterações na forma de destinação das terras devolutas, no âmbito estadual, vê-se, desde a Constituição Estadual de 1947, que o Constituinte Mineiro caminhava no sentido de valorizar a função social da propriedade e envolvia a política de destinação das terras devolutas, de modo a assegurar o direito à terra a quem não a tivesse para cultivar (art. 119, *caput* e § 3º):

Art. 118 - No interesse social, o Estado promoverá a extinção progressiva do latifúndio.

Art. 119 - O Estado estabelecerá planos de aproveitamento das terras públicas, loteando-as e colonizando-as ou cedendo-as ou vendendo-as, a quem outras não tiver para cultivar.

§ 1º - Aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual e pratiquem a agricultura ou a pecuária continuamente, assegurar-se-á preferência para sua aquisição nos termos da lei.

§ 2º - Qualquer alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a duzentos e cinquenta hectares, dependerá de prévia autorização legislativa.

§ 3º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos trato de terras devolutas, não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo, por seu



trabalho e tendo nele sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Na mesma linha evolutiva, o Estado, na Constituição de 1967 determinou, dentro dos planos de aproveitamento das terras públicas, a limitação na cessão ou alienação em até 250 hectares (terras rurais) e a quem outras não tiver para cultivar (art. 214) prosseguindo no intuito de extinguir progressivamente o latifúndio e privilegiar quem não possui terra para trabalhar, no que se seguiram as regras estaduais na vigência da Constituição de 1969.

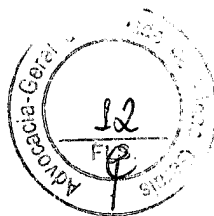
Sem adentrar em aspectos polêmicos e nas dificuldades de uniformização de tratamento da destinação das terras devolutas no âmbito dos Estados, um ponto nos parece se poder fixar: o objetivo de conceder ou alienar terras devolutas **para quem não a tivesse**.

De outro lado, num retorno histórico ao período imperial, a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, que dispunha

“ sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por **simples título de posse** mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas **cedidas a título oneroso**, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara”

vedava, no art. 1º, “aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Obviamente, as regras da Lei 601/1850 foram editadas em outro momento histórico, em cujo período, ainda no Século XIX, predominavam os ideais liberais. A autorização para legalização gratuita de domínio de terras devolutas só virá, então, em momento de presença do ideal social de Estado, cumprindo a este assegurar o bom aproveitamento das terras devolutas de forma que atendam à sua função social, com a evolução do instituto do direito de propriedade. Ou seja, aqui já não se justifica predominar a venda das terras devolutas, mas outra forma de destinação, respeitada a finalidade de conferir eficácia ao direito fundamental à propriedade para quem não a tem. Pensar de forma diferente pode significar um desvirtuamento da destinação das terras devolutas.

Com efeito, essa brevíssima descrição histórica da legislação constitucional a propósito das terras devolutas e a relação com o primeiro diploma legal – terras devolutas no império - está sendo feita aqui, nesse estudo, preliminarmente, para justificar o alcance que será dado à regra constitucional mineira em vigor sobre a legitimação onerosa de “terreno ocupado por



proprietário de outro imóvel urbano ou rural no mesmo município”, na tentativa de buscar uma continuidade, dentro do atual modelo de Estado e do atendimento do direito fundamental à função social da propriedade, no assecuramento do direito à moradia para quem não a tem por meio da realização de política pública de destinação de terra devoluta, sem, contudo, permitir o desvirtuamento do caminho dessa construção e a mitigação do objetivo maior da política ou a criação de situações anti-isonômicas, na contramão do atingimento da finalidade pública da efetivação de tal política.

Com essa breve introdução, passamos a examinar o primeiro ponto da consulta:

1. Sobre a possibilidade de o mesmo beneficiário legitimar área devoluta em zona rural e outra em zona urbana.

O art. 246 da Constituição do Estado de Minas Gerais autoriza expressamente a possibilidade de um mesmo beneficiário, já proprietário de outro imóvel urbano ou rural **legitimador área devoluta urbana de forma onerosa**:

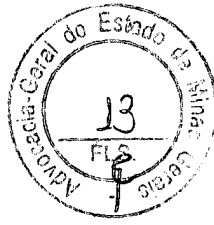
Art. 246 – O Poder Público adotará instrumentos para efetivar o **direito de todos à moradia**, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil.

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

§ 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.

§ 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.

§ 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.

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

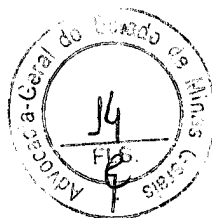
Do teor do art. 246, verificamos que o § 3º exige que a legitimação seja **onerosa**, quando se tratar de legitimar **terreno ocupado por proprietário de outro imóvel urbano ou rural no mesmo município**. Ou seja, a regra do art. 246 autoriza que proprietário de outro (singular) imóvel urbano ou rural no mesmo município legitime terreno por ele ocupado em área urban, mas, nesse caso, a legitimação será onerosa.

O art. 246 se refere à política urbana. **Não** estamos aqui, portanto, tratando de legitimação de **mais de um imóvel rural**, vedado pelo art. 247 da mesma Carta Estadual, que trata especificamente da política rural.

O parágrafo primeiro do art. 247 da CEMG prevê que, para a consecução dos objetivos de promoção do bem estar do homem que vive no campo, a Administração levará em conta, no planejamento e execução da política rural, especialmente, entre outras ações assistenciais, a habitação para o trabalhador rural (inciso VII), o cumprimento da função social da propriedade (inciso VIII) e 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)(inciso IX).**

Para a ação prevista no citado inciso IX do parágrafo primeiro, o parágrafo segundo do mesmo art. 247 estabelece outras condições a serem observadas, além da compatibilização com os objetivos da reforma agrária e a limitação a 100 ha, conforme se extrai de seu texto: “§ 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.” Ou seja, na área rural, apenas uma legitimação para cada beneficiário, diferentemente da autorização do § 3º do art. 246.

A leitura dos arts. 246 e 247 da CEMG permite-nos constatar que o Constituinte Mineiro estabeleceu regras relativas aos instrumentos para efetivar



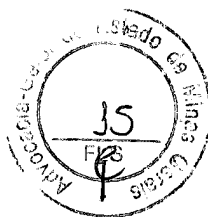
o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais para a área urbana e de expansão urbana no art. 246 e, para a área rural, trouxe as regras do art. 247. Os desígnios constitucionais, tanto para as políticas públicas a serem desenvolvidas para a área urbana e de expansão urbana como para a área rural, são de natureza social. Ou seja, viver na cidade dignamente envolve o direito fundamental à moradia e, no campo, o de ter acesso a terras para produzir. A consequência almejada é que a **propriedade pública atenda sua função social**, nos termos da Constituição da República, quando direcionada para melhorar a qualidade de vida das pessoas, seja as que vivem no campo ou na cidade.

Nessa linha de pensamento, verificamos que a Constituição Estadual, no art. 247, parágrafo 3º, inciso II, com a redação dada pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 34, de 8/7/1998, autoriza 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.

O mesmo art. 247, no § 2º, como já mencionado, permite a alienação ou concessão de que trata o inciso IX, ou seja, alienação ou 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)] **uma única vez a cada beneficiário**, ainda que a negociação se verifique após o prazo fixado no § 4º.

Assim, temos que o Constituinte adotou posições diferentes em relação à legitimação de imóvel rural e o fez dentro da autonomia que lhe é assegurada para tratar da destinação de terras devolutas pertencentes ao Estado, observado o núcleo central de proteção determinado pela Constituição Federal. Razão por que, no parágrafo 3º do art. 246, cuidou de trazer regra de exceção, uma vez que a legitimação de terras devolutas para assegurar o direito de todos a um espaço de conforto e intimidade, de organização da família, deve se efetivar, de um modo geral, para quem não possua outro imóvel.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n. 945.055-2009, a respeito de indenização de ocupante de área pública, o Relator, Ministro Herman Benjamin, chama a atenção, primeiramente, quanto à não configuração de posse, mas de mera detenção de bem público e, em segundo lugar, no que mais nos interessa, no sentido



de conferir tratamento diferenciado entre pobres e ricos, tratamento que tomamos em consideração para prosseguirmos na análise da regra constitucional estadual que autoriza a legitimação. No corpo do citado Recurso 945.005, o Ministro Herman adverte:

Saliente-se que o Estado pode – e deve – amparar aqueles que não têm casa própria, seja com a construção de habitações dignas a preços módicos, seja com a doação pura e simples de residência às pessoas que não podem por elas pagar. É para isso que existem as Políticas Públicas de Habitação federais, estaduais e municipais. O que não se mostra razoável é torcer as normas que regem a posse e a propriedade para atingir tais objetivos sociais e, com isso, acabar por dar tratamento idêntico a todos os que se encontram na mesma situação de ocupantes ilegais daquilo que pertence à comunidade e às gerações futuras – ricos e pobres.

Sim, porque, como é de conhecimento público, no Brasil, invasão de espaço público é prática corriqueira em todas as classes sociais: estão aí as praças e vias públicas ocupadas por construções ilegais de Shopping Centers, as Áreas de Preservação Permanente, inclusive no Pantanal e em dunas, tomadas por residências de lazer, as margens de rios e lagos abocanhadas por clubes, para citar alguns exemplos.

Essa lógica é coerente com a busca de atendimento da função social de terra devoluta urbana, nos mesmos moldes em que a Constituição da República dispõe para as terras particulares, com a previsão da Usucapião Constitucional Urbana, no art. 183, o qual exige, para o fim de aquisição do direito do domínio, que o interessado possua como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, **desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural**. Além disso, o § 2º determina que esse direito **não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez**.

Na mesma linha, a Usucapião Especial Urbana de que trata o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, cujo art. 9º estabelece os requisitos de tamanho, a posse por pelo menos cinco anos ininterruptos e sem oposição e **desde que o interessado não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural**.

Com efeito, vejamos o que destaca a consulta:

5- Sendo assim, a partir da exposição acima e constatado vários processos administrativos com as hipóteses elencadas, busca-se consolidar entendimentos acerca da possibilidade do mesmo beneficiário legitimar mais de uma terra devoluta estadual em zonas diferentes, como as zonas urbanas e expansão urbana e as zonas



rurais, **independentemente se situadas em um mesmo Município ou não.** (Destacamos)

O questionamento vem em razão da previsão da parte final do inciso I, do p. 3º, do art. 246, “no mesmo município”. Na ausência de outras regras constitucionais ou infraconstitucionais especificamente sobre esse ponto e considerando o que expusemos a respeito da Usucapião Constitucional urbana, estamos entendendo que tal previsão não pode significar que interessado na legitimação que atenda a todos os requisitos legais, mas que seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural em **outro município** não possa se beneficiar, da mesma forma, da legitimação onerosa, visto tratar-se de política de destinação de terras devolutas no âmbito estadual. A admitir-se o contrário, estaríamos mitigando a realização da política pública central disposta no *caput* do art. 246, nomeadamente a de atender ao direito de todos à moradia, que quer significar o direito de ter uma casa, um local destinado a assegurar o asilo inviolável à pessoa e à sua família.

O raciocínio interpretativo que estamos desenvolvendo ganha força e amparo, se considerarmos a regra do inciso III, alíneas “c” e “d”, do art. 11, da Lei Complementar n. 95/98, o qual determina, para obtenção de ordem lógica na redação de disposições normativas, expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; e promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens. A redação do § 3º do art. 246 nos encaminha exatamente nessa direção, no sentido de trazer regra de exceção.

De outra banda, entender que a previsão “no mesmo município” revela a intenção do constituinte de permitir que proprietário de outro imóvel urbano ou rural em outro município seja abarcado pela regra geral de legitimação **gratuita** implicaria em distinção que não encontra guarida na política prevista no *caput* do art. 246, direcionada para pessoas não proprietárias de outro imóvel urbano ou rural. Isso porque dispensaria àqueles abarcados pela regra de exceção o mesmo tratamento dado aos que não possuem moradia, o que conspira contra o desígnio maior da busca de política social que, ao mesmo tempo, assegura a destinação social às terras devolutas com a repercussão positiva em face do direito social à moradia.

Abona também esse entendimento previsão da própria Constituição na Seção relativa à Política Rural, quando veda a concessão de terra pública, a qualquer título, mais de uma vez a cada beneficiário (art. 247, p. 1, inciso IX, combinado com o § 2º).



A proposição ainda vem de ser corroborada por regras infraconstitucionais que detalham a aplicação das regras constitucionais, como, por exemplo, o disposto no art. 17 da Lei 11.020/93, aplicável à espécie, naquilo que não contrariar a Lei 7.373/78 e a Constituição, cujo teor autoriza a concessão gratuita de domínio para quem não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural e que tenha na terra devoluta **rural** sua moradia e a tenha tornado produtiva. Embora o art. 17 se refira a terra devoluta **rural** e sua edição seja de 1993, anterior, portanto, à redação do § 3º do art. 246, sob exame, serve de norte para definirmos a situação de interessados em legitimação de área devoluta urbana e que seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural em outro município.

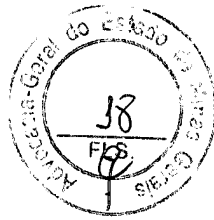
De forma que nossa interpretação nos conduz ao entendimento de que o texto constitucional autoriza que proprietário de outro imóvel urbano ou rural no mesmo município ou em outro município possa legitimar área urbana, desde que a legitimação seja onerosa. Além disso, deverá ser atendida a condição fixada no art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

Art. 96 – A legitimação de mais de uma área devoluta no perímetro urbano em nome da mesma pessoa é condicionada à posse pacífica do terreno edificado por prazo superior a 1 (um) ano contado até a data da promulgação da emenda que instituiu este artigo. (Artigo acrescentado pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 34, de 8/7/1998.)

Acrescendo-se ao exposto as condições impostas pelo teor do art. 96 do ADCT da Carta Estadual, temos que, embora a autorização de legitimação **onerosa** prevista no art. 246, § 3º, inciso I, pareça destoar da finalidade maior de atendimento da função social da terra no âmbito das cidades, ao autorizar tal forma de alienação da terra devoluta, sem limitar a uma única vez para o mesmo beneficiário, permitindo expressamente que o beneficiário possa ser já proprietário de outro imóvel urbano ou rural, entendemos não confrontar a Constituição Federal.

Na forma do art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é condição autorizativa da legitimação de mais de uma área devoluta no perímetro urbano em nome da mesma pessoa a posse pacífica do terreno **edificado** por prazo superior a 1 (um) ano contado até a data da promulgação da emenda que instituiu este artigo. Ou seja, valorizou-se, não apenas a utilização da terra urbana para moradia já por mais de um ano, mas num ideário maior do desenvolvimento ambiental artificial das cidades.

Vejamos que a condição do art. 96 se refere apenas à legitimação de



mais de uma área devoluta no perímetro urbano em nome da mesma pessoa. Ou seja, aqui não foram fixadas condições para quem é proprietário de uma área rural e quer legitimar uma área devoluta urbana.

Temos de considerar, também, que os recursos advindos da legitimação (legalização de domínio, conforme art. 2º, inciso III, da Lei 7.373/78) de quem ocupa terra e já tem ali sua moradia, serão revertidos para a mesma política pública, para as hipóteses elencadas no § 6º do mesmo art. 246, incrementando a destinação prioritária das áreas arrecadadas em processo discriminatório administrativo, o que confere legitimidade à forma de legitimação para proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Não obstante, recomendamos **cautela** por parte do Órgão Público responsável pela legitimação onerosa, de modo a não prejudicar ou mitigar as outras formas legais de legitimação da terra devoluta urbana, que atendem com mais força a finalidade social daqueles institutos, numa perspectiva de compatibilidade com a vinculação direta da Administração Pública à eficácia de direito fundamental, objetivo maior da normatização relativa à destinação das terras públicas. Além disso, tendo-se em conta que, da análise dos três incisos do § 3º do art. 246, podemos perceber que o intuito da exigência de pagamento pela legitimação se deve exatamente ao fato de que, nesses casos, a legitimação não ficará adstrita ao objetivo precípua de atender à finalidade de assegurar o direito à moradia para quem não a tem, conforme prediz o *caput* do art. 246.

Ainda quanto à **cautela** na análise de pedidos de legitimação, em outros termos, temos que primordialmente, deve ser privilegiada a destinação gratuita das terras devolutas com a finalidade de que estas, sejam urbanas ou rurais, cumpram a sua função social, seja de moradia, seja de tornar a terra produtiva, compatibilizando sua função com os objetivos da reforma agrária, de forma a assegurar, conseqüentemente, uma vida digna para as pessoas que não têm condições de adquirirem suas casas nas cidades nem propriedades rurais para desenvolverem a agricultura familiar. Logo, se o pretense beneficiário já é proprietário de outro imóvel urbano ou rural no mesmo município ou em outro município, não comparece a finalidade social primordial de legitimação gratuita da terra pública (fins de moradia urbana).

Destarte, a título de parcial conclusão, opinamos de forma que, na ausência de regra constitucional expressa quanto a situações de proprietários de outro imóvel urbano ou rural situado em **outro município**, a interpretação seja no sentido de atender com maior amplitude a política de destinação de terras públicas estaduais e, assim, de assegurar o direito de quem é proprietário de outro imóvel urbano ou rural em outro município o direito à legitimação



onerosa, na mesma forma autorizada constitucionalmente para o que se encontra nas mesmas condições, só que dentro do mesmo município onde pretende legitimar área devoluta urbana.

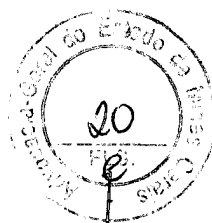
2. O que dispõe a legislação estadual infraconstitucional.

Vistas as regras do art. 246 da Constituição, trazemos à consideração as indagações postas na consulta quanto à interpretação de regras infraconstitucionais que utiliza o termo genérico terra pública, o que traria dificuldades quanto a definir se se refere a terra devoluta urbana ou rural, observamos que, de fato, a Lei Estadual n. 11.020/93 não fixa regras específicas para a hipótese de legitimação de terras devolutas rurais. Faz referência à legitimação de terras urbanas, não obstante haja lei específica sobre legitimação de terras devolutas urbanas, a Lei 7.373/78. É por isso mesmo que a Consulente aponta alguns aspectos que dificultam a interpretação da matéria.

Passemos, então, à análise.

O *caput* do art. 5º da Lei 11.020/93 – posterior, portanto à Lei 7.373/78 – deixa claro que traz regras que podem se aplicar tanto à legitimação de terras devolutas urbanas como rurais, ao dispor que o Estado promoverá medidas que permitam a preservação do seu patrimônio natural e cultural e a utilização racional das **terras públicas de seu domínio**, com o objetivo de fomentar a produção agropecuária, de organizar o abastecimento alimentar, de promover o **bem-estar do homem que vive do trabalho da terra e fixá-lo no campo**, bem como de colaborar para o **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes**.

De outro lado, a lei se refere a terras públicas. Terras públicas, na visão de doutrinadores pátrios, se compõem de terras devolutas (bens dominicais), mas também de outras áreas, como vias e logradouros públicos, entre outros. Significa dizer, então, que, quando a lei se refere a terras públicas, genericamente pode estar se referindo a terras devolutas (espécie do gênero terra pública) e, ainda, que podem se situar em área urbana, de expansão urbana ou rural. Assim, a falta de critério na utilização do termo pode, mesmo, causar dificuldades interpretativas, mas tentamos buscar alguns aspectos da linguagem posta na lei para elucidar, pelo menos de forma geral e no que interessa à interpretação a ser empreendida, especialmente na parte seguinte desse parecer, conforme a seguir se expõe.



A ementa da Lei Estadual n. 11.020/93 diz que ela dispõe sobre as “terras públicas e devolutas estaduais”. Seu art. 1º traz a conceituação de terras devolutas. Já o Capítulo III da citada lei traz uma titulação genérica: Da política de destinação de terras públicas, mas o teor do *caput* do art. 5º dá a dimensão dessa política e envolve terras públicas urbanas ou rurais. O art. 14, a seu turno, dentro do Capítulo VII, que trata das formas de “alienação e de concessão de terra devoluta”, não limita tais formas a terra devoluta urbana ou rural e, aí, dentro desse mesmo Capítulo, por causa do art. 17, surge a primeira dúvida: Se esse dispositivo, que dispõe sobre a concessão gratuita de domínio, mas exige que, nesse caso, o beneficiário não poderá ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural, prejudicaria a regra de exceção da Constituição. A resposta é negativa. Primeiro, porque prevalece a regra constitucional. Segundo, porque o mesmo artigo 17 se refere expressamente a concessão gratuita de domínio de “terra devoluta rural não superior a 50 ha”.

De outro lado, na forma do art. 28 da Lei 11.020/93, a alienação e concessão de terra devoluta em zona urbana e de expansão urbana obedecerão às disposições das Leis nºs 7.373, de 3 de outubro de 1978, e 7.872, de 2 de dezembro de 1980, **no que não contrariar o previsto na Constituição do Estado e na Lei 11.020/93**. Ou seja, na verdade, prevalecem as regras da Lei 11.020/93. Mas também as regras dessa Lei 11.020/93 não podem contrariar a Constituição. Assim, para a determinação da regra de incidência em caso concreto, precisamos buscá-la primeiramente na Constituição. Não a encontrando, se se tratar de legitimação urbana, ir à Lei 7.373/78. Se encontrada ali a regra verificar se ela se compatibiliza com a Constituição e com a Lei 11.020/93.

3. Sobre a possibilidade de alienação ou concessão de terras devolutas urbanas a cônjuge ou a parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção, de beneficiários de terras devolutas urbanas.

O art. 246 da CEMG, que, rememore-se, está inserto na Seção IV do Capítulo II – Da Ordem Econômica, e trata “Da Política Urbana”, nada dispõe sobre a possibilidade de alienação ou concessão de terras devolutas urbanas a cônjuge ou a parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção, de beneficiários de terras devolutas urbanas. A Lei Estadual n. 7.373/78 também é omissa a respeito. Em sendo assim, aplicam-se as regras da Constituição Estadual e da Lei 11.020/93, na forma do art. 28 desta.

Para a hipótese aventada, buscamos solução no art. 28 da Lei 11.020/93. Não obstante a vedação de alienação e concessão de terra pública prevista no art.



247 da Constituição Estadual não se aplique automaticamente para área urbana e de expansão urbana, essa vedação está também prevista em lei, na Lei 11.020/93, no art. 11, § 1º, cujo *caput* se refere a “terra pública”. Dessa forma, por entendermos que a Lei 11.020/93 é a lei geral das “terras públicas e devolutas estaduais”, conforme explicita sua ementa, à falta de regra específica, aplica-se a geral, até porque inexistente regra específica a ser contrariada.

O mesmo raciocínio fazemos em relação ao art. 95 do ADCT da Carta Estadual, embora se reporte ao art. 247, que trata da destinação das terras devolutas rurais. Aqui, porque também cuida de “parente de beneficiário de terra pública”, mas especialmente para não dispensar um tratamento discrepante para parentes de beneficiários de terras no âmbito urbano ou rural, já que há o amparo do art. 11 da Lei 11.020/93, incidente na espécie por força do art. 28 da mesma lei.

Apenas para elucidar a questão da vedação de alienação e de concessão de terra pública, o art. 247, § 7º, incisos I a V, da CEMG descreve as hipóteses de vedação de alienação e concessão de “terra pública”. Mas esse dispositivo cuida especialmente da política rural.

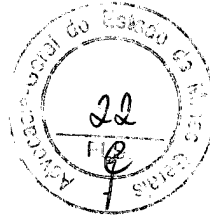
Fato é que o inciso V do § 7º do art. 247 da CEMG cuida da vedação da alienação e concessão de terra pública aos beneficiários daquelas pessoas referidas nos incisos I e II. Logo, trata-se de regra de exceção, não havendo vedação genérica de legitimação para parentes de beneficiário, salvo a descrita na parte final o inciso V do § 7º do art. 247 da CEMG, ou seja, veda-se a alienação e a concessão de terra pública a cônjuge ou a parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, ou por adoção, **de beneficiário de terra pública rural em área contígua à do beneficiário.**

Afora essa regra, o art. 95 do ADCT da Carta Estadual traz uma regra de transição:

Art. 95 – Ao parente de beneficiário de terra pública que esteja na posse de área por mais de 1 (um) ano na data da promulgação da emenda que instituiu este artigo, não se aplica o disposto no inciso V do § 7º do art. 247, com a redação dada por esta emenda. (Artigo acrescentado pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 34, de 8/7/1998.)

Estamos entendendo pela aplicabilidade da regra do art. 95 do ADCT da Carta Estadual também em razão do que dispõe o art. 3º da Lei 7.373/78, com a redação da Lei Estadual n. 11.805, de 18/1/1995, que fixa:

Art. 3º - Pode obter a legitimação aquele que, na data do pedido à
Rua Espírito Santo, n. 499, Centro, Belo Horizonte/MG



RURALMINAS, venha possuindo, sem oposição, em zona urbana:

I - há no mínimo 1 (um) ano, terreno devoluto edificado;

II - há no mínimo 2 (dois) anos, terreno devoluto sem edificação, obrigando-se o requerente a nele efetuar construção, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, observada a legislação municipal.

Parágrafo único - Na hipótese prevista no inciso II, é vedada a legitimação de mais de 1 (um) terreno em nome da mesma pessoa ou de seus dependentes.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.805, de 18/1/1995.)

Parece-nos que a regra de transição do art. 95 do ADCT da Carta Estadual assegura eficácia às normas extraídas do art. 3º da Lei 7.373/78, que dispõe sobre legitimação e doação de terras devolutas do Estado em zona urbana ou de expansão urbana.

CONCLUSÃO

A fundamentação expendida no corpo desse parecer permite-nos encaminhar as seguintes proposições:

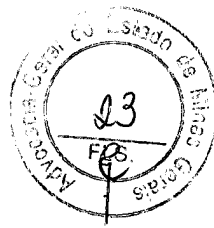
1. Relativamente ao primeiro ponto da consulta, sobre a compreensão a propósito do disposto no art. 246, § 3º, inciso I, especificamente para hipótese de interessado em legitimar área devoluta situada em zona urbana ou de expansão urbana e que seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural em outro município, entendemos que:

1.1. A norma de estatura constitucional, autorizadora da legitimação [legalização de domínio, na forma do art. 2º, III, da Lei 7.373/78] **onerosa** (alienação) de terras devolutas situadas no perímetro urbano ou na zona de expansão urbana ocupadas por proprietário de outro imóvel urbano ou rural no mesmo município deve ser lida conjuntamente com a do art. 96 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Estadual, acrescentado pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 34, de 8/7/1998, o qual exige que a legitimação de mais de uma área devoluta no perímetro urbano em nome da mesma pessoa é condicionada à posse pacífica do terreno edificado por prazo superior a 1 (um) ano contado até a data da promulgação da emenda que instituiu este artigo.

Rua Espírito Santo, n. 499, Centro, Belo Horizonte/MG

15

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MA SP 345.172-1 - OAB/MG 91.692



1.2. Considerando a leitura feita a propósito da evolução do direito fundamental à propriedade, devendo esta cumprir sua função social, bem como a vinculação da política de destinação das terras públicas a esse direito fundamental, opinamos no sentido de que se aplica a mesma autorização do § 3º, inciso I, do art. 246 da CEMG, para hipótese de requerimento de legitimação de terras devolutas situadas no perímetro urbano ou na zona de expansão urbana por quem seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural em outro município, não obstante a redação da parte final do mesmo inciso I.

1.3. É que se trata de política pública de âmbito **estadual** a da destinação das terras devolutas estaduais urbanas, cujos instrumentos adotados têm o objetivo de efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas. Assim, a autorização da legitimação onerosa descrita no § 3º, inciso I, do art. 246 da CEMG, não pode afastar quem seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural em outro município. De outro lado, não conseguimos extrair autorização legal para que, ao contrário, aquele que seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural em outro município tenha direito à legalização gratuita do domínio, uma vez que esse interessado também é proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

1.4. A compreensão aventada no parágrafo anterior ressaí de uma leitura sistêmica do disposto no inciso I do § 3º do art. 246 da CEMG, como amplamente explicitado no corpo do parecer, de forma a não limitar a política social prevista no *caput* do art. 246 e em seu § 2º, nem ampliá-la de tal forma a permitir o desvirtuamento da finalidade precípua da política de legitimação de terras devolutas, que é cedê-las ou aliená-las para quem as utilize para sua moradia e não tenha outro lugar onde possa viver com sua família.

2. Quanto ao segundo ponto da consulta, opinamos pela possibilidade de alienação e concessão de terras devolutas urbanas a cônjuge ou a parentes a consangüíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção, de beneficiários de terras devolutas urbanas, com fundamento no art. 28 da Lei 11.020/93 combinado com art. 3º da Lei n. 7.373/78, desde que preenchidos todos os requisitos legais.

3. Assim colocada a orientação, passamos a fazer algumas recomendações:

3.1. Observar, em quaisquer casos, os demais requisitos legais, atentando-se para que a legitimação, na hipótese central da consulta, não implique em vulneração de outras condições legais, a exemplo da vedação contida no inciso IX do art. 11 da Lei 11.020/93.




3.2. Priorizar a legitimação de terras devolutas situadas no perímetro urbano ou na zona de expansão urbana para quem não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

3.3. Fazer estudo da legislação estadual sobre política de destinação das terras devolutas urbanas e rurais e propor aperfeiçoamento das regras de regência, buscando clareza nas definições e na aplicação específica para a política urbana e para a política rural.

É como submetemos à consideração superior.

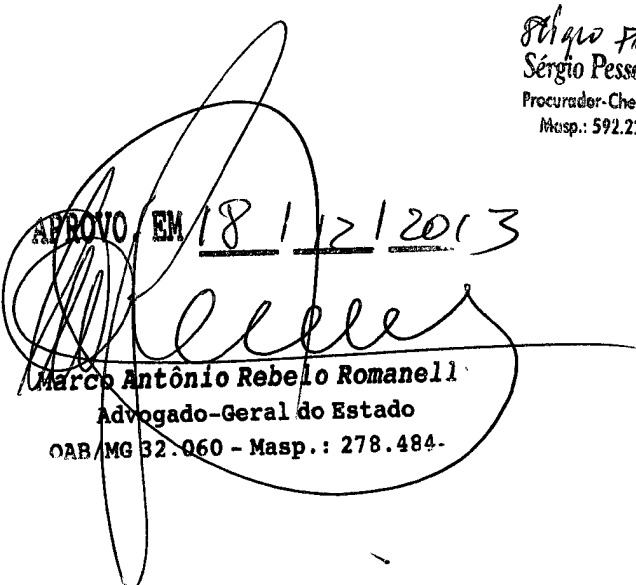
Belo Horizonte, em 17 de dezembro de 2013.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais

"APROVADO EM 18/12/13"


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

APROVO EM 18/12/2013


Marco Antônio Rebelo Romanelli
Advogado-Geral do Estado
OAB/MG 32.060 - Masp.: 278.484