



Procedência: Secretaria de Estado de Governo – SEGOV.

Interessados: Secretaria de Estado de Governo – SEGOV; Município de Rio Pardo de Minas.

Número: 15.542

Data: 29 de dezembro de 2015

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO – CONVÊNIO DE SAÍDA – DECRETO ESTADUAL Nº 46.319/2013 — EMISSÃO DE PARECER DA AGE NO CASO CONCRETO DE QUE TRATA O ART. 10, §3º, II, ‘b’ DA RESOLUÇÃO CONJUNTA SEGOV/AGE Nº 004, DE 16 DE SETEMBRO DE 2015 – SITUAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.

RELATÓRIO

Vem ao exame desta Advocacia-Geral do Estado, por meio do Ofício AJ nº 195/2015 (Sipro nº 0161786.1080/2015.0; Tribunus 1136119), consulta da Secretaria de Estado de Governo acerca da celebração de convênio com o Município de Rio Pardo de Minas.

O consulente esclarece que o encaminhamento do expediente a esta Advocacia-Geral do Estado dá-se “*em cumprimento ao disposto no art. 10, §3º, II, da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, alterada pela*



Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 005/2015 (...), especialmente no que se refere ao imóvel vinculado à obra/reforma.”

Esclarece o consulente, ainda, que o objeto do convênio em apreço trata da *“Ampliação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água, com a execução das redes de adução, distribuição, ligações domiciliares, fornecimento e instalação de reservatório com 5m3, em base elevada de concreto armado, kit clorador e urbanização, na Comunidade Rural da Fazenda Rocinha.”*

Para fins do presente relatório, interessa registrar que o Expediente veio instruído com diversos documentos, entre os quais se incluem a Dotação Orçamentária do recurso; a minuta do Convênio e Plano de Trabalho n. 1577/2015; a Nota Técnica nº 399/2015, emitida pela Diretoria de Apoio Técnico da SEGOV; Projetos Técnicos de Engenharia, Plantas, Cálculos, Fotos e Memorial Descritivo das obras, entre outros, dos quais merecem destaque aqueles correlatos à titularidade dos imóveis que serão beneficiados pelas obras objeto do convênio, tais como:

- a) Declaração de Domínio Público da estrada vicinal na Comunidade de Rocinha – Zona Rural do município de Rio Pardo de Minas, onde será executada rede de águas;
- b) Autorizações de passagem de rede de água lavradas pelos titulares dos imóveis sobre os quais recairão as obras;
- c) Termos de Declaração de Posse mansa e pacífica, firmados por diversos posseiros e Presidente do Sindicato Rural ou Prefeito Municipal, testemunhadas pelos respectivos confrontantes;
- d) Títulos de Legitimação de Terras Devolutas emitido pelo Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – ITER/MG;
- e) Recibos de entrega da declaração do ITR;
- f) Recibo de compra e venda de imóvel rural; e
- g) Declaração do Prefeito Municipal de Rio Pardo de Minas, em atendimento ao que determina o art. 10, §3º, II, b, da Resolução Conjunta SEGOV/AGE n. 004/2015.

Feito o Relatório, no que interessa, passo a opinar.



PARECER

Pelas razões constantes da Nota Técnica n. 399/2015, a Diretoria de Apoio Técnico da Secretaria de Estado de Governo manifestou-se favorável à celebração do convênio em exame, tendo sido ali examinados todos os itens técnicos a ele relacionados, como se vê:

1. O projeto básico apresentado está em conformidade com as normas pertinentes. 2. A ART está de acordo com o projeto. 3. A planilha orçamentária de custos apresenta valores coesos com a planilha da SEDRU. 4. Todas as medidas descritas na memória de cálculo estão em conformidade com o projeto e a planilha. 5. As etapas constantes na planilha foram bem descritas no memorial descritivo da obra. 6. O cronograma de execução físico-financeiro relaciona de maneira lógica o planejamento de atividades e desembolsos proporcionais a cada etapa, com o andamento físico previsto proporcional ao desembolso financeiro. 7. O relatório fotográfico mostra as áreas corretamente designadas. O proponente apresentou os documentos pertinentes, que foram conferidos e examinados, verificando a sua consonância com a legislação vigente, especialmente com o Decreto 46.319, de 26 de setembro de 2013, e suas alterações, que dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da administração pública do poder executivo estadual mediante convênio de saída, e dá outras providências. Diante do exposto acima esta Diretoria de Apoio Técnico é favorável à celebração deste convênio.

Cinge-se, assim, a análise do presente Expediente aquilo que estabelece o art. 10, §3º, II, b, da Resolução Conjunta SEGOV/AGE n. 004/2015, qual seja, à emissão de Parecer por esta AGE acerca da Declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal, que instrui o processo administrativo de celebração do convênio, uma vez que se trata de hipótese de imóvel sem comprovação de título dominial por parte da maioria de seus ocupantes, como se vê:

Art. 10. A celebração de convênio de saída que tiver por objeto a execução de reforma ou obra dependerá da apresentação pelo conveniente de registro de imóvel, certidão de inteiro teor ou certidão de ônus real do imóvel, emitida nos últimos doze



meses a contar da data de apresentação da proposta de plano de trabalho, ou de documento que comprove a situação possessória pelo conveniente.

§ 1º Sem prejuízo de outros documentos previstos na legislação civil, para fins de comprovação da situação possessória, admitem-se quaisquer dos seguintes documentos originais ou autenticados:

I - escritura pública de doação;

II - escritura pública de compra e venda;

III - contrato ou compromisso irrevogável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície;

IV - título de legitimação de posse para fins de moradia, obtido nos termos da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

V - contrato de comodato pelo prazo mínimo de dez anos;

VI - sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VII - escritura pública de desapropriação mediante acordo extrajudicial, lavrada no cartório competente, com cláusula de imissão imediata na posse;

VIII - em área desapropriada judicialmente, ou em processo de desapropriação judicial, por Estado, por Município ou pela União, alternativamente:

a) sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) termo de imissão provisória na posse;

c) alvará do juízo da vara em que tramita o processo;



d) certidão de ajuizamento de ação de desapropriação, acompanhada de cópia da petição inicial e de comprovante de depósito prévio; ou

e) cópia da publicação, no Diário Oficial, do decreto de desapropriação.

IX - em área devoluta, alternativamente:

a) documento formal do Poder Executivo Federal autorizando o uso do imóvel pelo município, no caso de imóvel localizado em área devoluta da União, nos termos do art. 20 da Constituição Federal;

b) decreto de reserva do Governador do Estado autorizando o uso do imóvel pelo município, no caso de imóvel localizado em área devoluta do Estado de Minas Gerais;

c) cópia do convênio celebrado entre a prefeitura e a entidade estadual competente, no caso de imóvel localizado em área devoluta do Estado de Minas Gerais;

d) certidão de tramitação de processo de legitimação, alienação ou concessão de lote urbano ou rural emitida por entidade estadual competente, no caso de imóvel localizado em área devoluta do Estado de Minas Gerais; ou

e) título de legitimação de lote urbano ou rural emitido por entidade estadual competente e registrado no cartório competente, no caso de imóvel localizado em área devoluta do Estado de Minas Gerais;

X - em área remanescente de projeto de reforma agrária, independente da fase em que se encontra o mesmo, alternativamente:

a) título de doação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;

b) contrato de cessão ou de concessão de uso pelo INCRA pelo prazo mínimo de dez anos; ou

c) declaração de autorização pelo INCRA para realização da reforma ou obra de interesse social, caso iniciado o processo de doação, cessão ou concessão de uso;



XI - em área remanescente de quilombos, certificada nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, alternativamente:

a) cópia da publicação, no Diário Oficial da União, de portaria do INCRA ou documento equivalente que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo; ou

b) cópia da certidão de registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares ou declaração equivalente de que a área objeto do convênio é ocupada por comunidade remanescente de quilombo;

XII - em área de comunidade indígena, documento expedido pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI; e

XIII - em área inserida em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS –, instituída na forma prevista na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, cumulativamente:

a) cópia da publicação, em Diário Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;

b) demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento se encontra na ZEIS instituída pela lei referida no item anterior; ou

c) declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

§ 2º Nos casos de imóvel pertencente a órgão ou entidade da Administração Pública diverso do conveniente, os documentos previstos neste artigo também deverão ser acompanhados de expressa autorização do titular para a realização da reforma ou obra.

§ 3º Em se tratando de situações de interesse social e garantia de direitos fundamentais de saúde, moradia, educação, saneamento básico, mobilidade, lazer e proteção do patrimônio cultural, admite-se alternativamente aos documentos previstos no § 1º:

I - quando se tratar de área pública, declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal, sob as penas do art. 299 do Código



Penal, de que o convenente é detentor da posse da área objeto da intervenção ou de que a área é considerada de uso comum do povo ou de domínio público;

II - quando se tratar de área privada, um dos seguintes documentos:

a) autorização formal do proprietário do terreno sobre o qual será executada a reforma ou obra, em documento com firma reconhecida; e

b) declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que a área é ocupada por famílias de baixa renda, em posse justa, mansa e pacífica por pelo menos cinco anos, acompanhada de parecer favorável da Advocacia-Geral do Estado – AGE – em análise do caso concreto.

§ 4º Sem prejuízo da possibilidade de comprovação da situação possessória prevista no § 1º, o convenente deve apresentar registro de imóvel, certidão de inteiro teor ou certidão de ônus reais do imóvel emitida nos últimos doze meses a contar da data de apresentação de proposta de plano de trabalho, sempre que o concedente entender necessário para a segurança jurídica do ajuste.

§ 5º Nas hipóteses de apresentação da documentação prevista no § 1º, no que for aplicável, o convenente deverá comprovar a regularização da documentação do imóvel até o final da vigência do convênio de saída, sob pena de incorrer nas sanções legais cabíveis, em especial, na devolução dos recursos nos termos do inciso I do art. 60.

§ 6º Os documentos constantes dos incisos III e V do § 1º deverão ter firma reconhecida do proprietário do imóvel.

§ 7º Caso se trate de transferência de recursos entre órgãos ou entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual em que pelo menos uma das partes não integre o orçamento fiscal, os documentos complementares previstos no caput e nos §§ 1º a 4º poderão ser dispensados de apresentação simultânea com a proposta de plano de trabalho, mediante solicitação do convenente e anuência do concedente, sem prejuízo de sua exigibilidade durante a vigência do convênio de saída. [grifos nossos]



O *caput* do art. 10 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, ao regulamentar o que dispõe o art. 24 do Decreto nº 46.319/2013 (alterado pelo Decreto nº 46.831, de 14 de setembro de 2015), detalha os documentos exigidos do conveniente para a celebração de convênio de saída que tenha por objeto a execução de reforma ou obra, divididos de acordo com a situação fundiária possível, a saber, de propriedade ou apenas de posse (precária ou não): i) registro do imóvel, certidão de inteiro teor ou certidão de ônus real do imóvel; ii) documento que comprove a situação possessória pelo conveniente.

Portanto, é nesse grupo das situações fáticas possessórias que foram arrolados documentos que se prestam a comprovar tais situações, de forma não taxativa, posto que sem prejuízo de outros documentos previstos na legislação civil (*ex vi* do §1º do art. 10 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015).

O caso concreto em análise enquadra-se especificamente na hipótese de exceção fundamental prevista no §3º, II (área privada), do art. 10 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, em que é dispensada a apresentação dos documentos previstos no mencionado §1º do mesmo artigo e admitidos um dos seguintes documentos:

- a) autorização formal do proprietário do terreno sobre o qual será executada a reforma ou obra, em documento com firma reconhecida; e
- b) declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que a área é ocupada por famílias de baixa renda, em posse justa, mansa e pacífica por pelo menos cinco anos, acompanhada de parecer favorável da Advocacia-Geral do Estado – AGE – em análise do caso concreto.

Das fls. 90 do processo de celebração do convênio em análise, verifica-se que a Declaração exigida no art. 10, §3º, II, b da Resolução Conjunta SEGOV/AGE n. 004/2015 está em conformidade com a exigência regulamentar, posto que o Chefe do Executivo Municipal de Rio Pardo de Minas ali consignou o seguinte:



DECLARAR, sob as penas do art. 299 do Código Penal (crime de falsidade ideológica), de que a área localizada na Comunidade Rural da Fazenda Rocinha que será destinada para a implantação do sistema de abastecimento de água é ocupada por famílias de baixa renda, em posse justa, mansa, pacífica e ininterrupta por mais de 05 (cinco) anos, tendo os posseiros constituído moradia inclusive.

Declaro ainda, que não está em andamento nenhuma ação judicial tendo por objeto a posse dos imóveis acima referido (demarcação, divisão, retificação de área, registro ou outros).

Sendo assim, firmo a presente declaração atestando que as circunstâncias que permeiam os imóveis bem como a destinação da implantação do sistema de água inserem-se em política pública de situação de interesse social sob o aspecto do saneamento básico visando à saúde da própria comunidade, qual clama pela celebração e execução do convênio.

Por fim, consigne-se que o abastecimento de água é alçado a categoria de princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos do art. 2º, inciso III da Lei nº 11.445/2007, cuja declaração expedida vem atender o que determina a alínea b, inciso II, §3º, do art. 10 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE n. 004, de 16 de setembro de 2015.

Verifica-se que o caso concreto enquadra-se em típica *situação de interesse social e de garantia de direitos fundamentais de saúde, moradia, educação, saneamento básico, mobilidade, lazer e proteção do patrimônio cultural*, tratadas em caráter excepcional por força do §3º do art. 10 da Resolução SEGOV/AGE nº 004/2015, justamente de modo a se admitir a efetivação de tais direitos fundamentais quando não seja possível a comprovação documental ordinária da situação possessória do imóvel objeto de reforma ou obra, prevista no § 1º do mesmo artigo 10.

Observa-se que a exceção fundamental prevista no art. 10, §3º, II, b da Resolução Conjunta SEGOV/AGE n. 004/2015 tem por objetivo assegurar os direitos fundamentais sociais integrantes de um mínimo existencial à vida digna, e especialmente, em concreto, o direito



fundamental à saúde por meio do saneamento básico e abastecimento de água para famílias de baixa renda.

Já tivemos oportunidade de anotar, no **Parecer AGE nº 15.246, de 2 de maio de 2013**, que a comprovação de regularização fundiária de áreas sujeitas a investimentos em saneamento básico para famílias de baixa renda não pode ser uma condição *sine qua non* à execução de programas sociais por parte do Estado de Minas Gerais, o que se aplica ao repasse de recursos em convênios de saída para a execução diretamente por municípios. Pela mesma razão, também no **Parecer AGE nº 15.081/2011** já sugeria alterações no art. 4º do Decreto nº 43.635/2003, então em vigor, de modo que ele fosse atualizado em consonância com concepções jurídicas contemporâneas, da força normativa da Constituição e de outras leis federais que a sucederam, e passasse, portanto,

a contemplar os novos instrumentos jurídicos de regularização fundiária previstos no ordenamento jurídico brasileiro, e, sobretudo, que se considerasse, nos casos de interesse social e de relevantes questões de saúde (sanitárias), o eixo interpretativo norteador dos princípios constitucionais fundamentais da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais à saúde e à moradia dignas.

No mesmo Parecer AGE nº 15.246/2013 restou explicitado, ainda, que o tratamento diferencial – dentro do princípio da isonomia material – das situações de interesse social e garantia de direitos fundamentais à saúde e à moradia dignas impunha-se em decorrência de

mudanças não somente legislativas como também jurisprudenciais e doutrinárias, no plano da interpretação dos conceitos jurídicos de **posse** e de **propriedade**. Tais conceitos, tradicionalmente interpretados sob a ótica exclusiva da legislação civilista, vêm sofrendo profundas **ressemantizações** na dogmática jurídica, sobretudo no sentido de se criarem mecanismos e instrumentos para dar dignidade e efetividade social concreta à situação possessória, especialmente diante da constatação irreversível da dimensão exorbitante da irregularidade fundiária no Brasil.



De fato, em boa hora foi revisto o Decreto nº 43.635/2003 pelo Decreto nº 46.319/2013, especialmente no que toca à inserção das situações possessórias comprovadas mansas, pacíficas e de interesse social entre aquelas hábeis a receber regularmente recursos públicos nas áreas de prestação de direitos fundamentais previstas no Regulamento. Tal revisão vai ao encontro do que preconiza o art. 196 da Constituição Federal¹, as diretrizes nacionais do saneamento básico da Lei nº 11.445/2007² (art. 2º, VI, especialmente), a Lei 10.257/2001³ (art. 2º, XIV) e a Lei nº 11.977/2009, norma geral de regularização fundiária no Brasil, que em seu art. 46 dissipa qualquer dúvida acerca das múltiplas dimensões da Regularização Fundiária, com destaque para a dimensão das melhorias *ambientais* e *sociais*, sem que tenham que ser precedidas da regularização *jurídica* da área:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade

1 Art. 196, CF: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

2 Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - *universalização do acesso*;

II - *integralidade*, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - *abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente*;

IV - *disponibilidade*, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - *adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais*;

VI - *articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante*;

(...) [grifei].

3 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

XIV – *regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais*; (...).



urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. [grifos nossos]

Assim, no caso concreto em exame, penso que deve ser admitida como regular a justificativa de interesse social e de garantia de direitos fundamentais apresentada nos autos pelo Chefe do Executivo Municipal de Rio Pardo de Minas,

Considerando que o saneamento básico é um direito fundamental correlato ao direito à saúde, que deve ser concretizado sem discriminação de qualquer espécie;

Considerando que a regularização *fundiária* não se restringe à regularidade *dominial* ou à regularidade *jurídica*, mas compreende, outrossim, a necessidade de implementação de medidas sociais e ambientais para a melhoria das condições de vida dos habitantes da área;

Considerando que a regularização *jurídica* de área beneficiária de programa social não pode ser exigida como condição prévia para acesso a serviços públicos essenciais para famílias de baixa renda, pois exorbitaria o estabelecido pelas diretrizes nacionais do saneamento básico previstas na Lei nº 11.445/2007; e

Considerando, finalmente, que o Estado de Minas Gerais cumpriria, nesse caso, nada além que a obrigação contida no **parágrafo único do art. 55 da Lei nº 11.977/2009**, que dispõe com indiscutível clareza o que segue:

Art. 55. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.

Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. [grifos nossos].



CONCLUSÃO

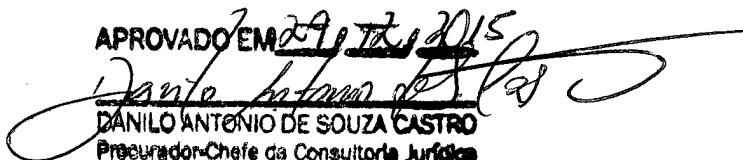
De acordo com as razões expendidas neste Parecer, e assente no princípio de que a regularização *jurídica* não pode ser um impeditivo a intervenções sociais e sanitárias básicas nem tampouco obstáculo à garantia de direitos fundamentais, **opino** favoravelmente à aceitação da declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Pardo de Minas como documento regular e hábil a se enquadrar na hipótese prevista no §3º do art. 10 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, para fins de celebração do termo de convênio examinado.

É o parecer.

Sub censura.

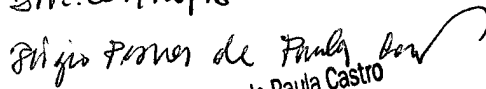
Belo Horizonte, 29 de dezembro de 2015.


LIANA PORTILHO MATTOS
PROCURADORA DO ESTADO
OAB/MG 73.135 – MASP 665.718-3

APROVADO EM 29/12/2015

DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

Aprovado .

BH, 29/12/15



Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral Adjunto do Estado
MASP 598.222-8 - OAB/MG 62.597