



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
 ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PC/MG

Interessado: Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PC/MG - Gabinete

Número: 16.341

Data: 20 de maio de 2021

Classificação Temática: Ato administrativo. Competência.

Domínio público. Bem público. Imóvel público. Servidão.

Consensualidade. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Precedentes: Parecer Normativo nº 16.256/2020 e Notas Jurídicas AGE nºs 5.459 e 5.541, de 2020.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DOMÍNIO PÚBLICO. BEM PÚBLICO. DICOTOMIA PÚBLICO-PRIVADO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. IMÓVEL DO ESTADO DE MINAS. REGISTRO IMOBILIÁRIO. REGULARIDADE. AQUISIÇÃO DO IMÓVEL EM 1941. ÚNICA AVERBAÇÃO. DOAÇÃO DE PARTE DO TERRENO. ÁREA DE 3.700 M2 REMANESCENTE AFETADA. USO. DELEGACIA DE POLÍCIA. PRESÍDIO MUNICIPAL. SERVIÇOS PRESTADOS PELA PC/MG. ÁREA DE CIRCULAÇÃO RESTRITA ENTRE PRESÍDIO E ESPAÇO DE FUNDO. INSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO DE TRÂNSITO. COMPARTILHAMENTO DO USO PARA FLUXO DE CAMINHÕES. PECULIARIDADE DA DECISÃO PARA O CASO. POSSIBILIDADE JURÍDICA, DESDE QUE OBSERVADAS AS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E REQUISITOS LEGAIS. INTERESSE PÚBLICO ENVOLVIDO. MOTIVAÇÃO NECESSÁRIA. ESTABELECIMENTO DE LIMITES E RESTRIÇÕES. LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL. ESPAÇO URBANO. CIDADE DE SÃO LOURENÇO. LOTEAMENTO NÃO REGISTRADO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO PARA O DOMÍNIO DO MUNICÍPIO SOBRE AS RUAS/VIAS. ART. 22 DA LEI Nº 6.766/79. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA [TAC]. REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO. ÓRGÃO CENTRAL. ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO. PRECEDENTES.

Referências normativas:

Arts. 18 e 128 da Constituição do Estado de Minas Gerais/CEMG; Art. 1º-A, incisos I e XIII, da Lei Complementar Estadual nº 151/2019;

Art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB; Art. 167, 195-A e 195-B da Lei nº 6.015/73; Art. 22 da Lei nº 6.766/79; Arts. 1.227, 1.228, 1.285 e 1.247 do Código Civil Brasileiro;

Decreto Estadual nº 46.467/2014.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Delegado-Geral de Polícia, Chefe da Polícia Civil de Minas Gerais, ao Advogado-Geral do Estado (Ofício PCMG/GAB-SEC nº. 1520/2021), por meio do qual solicita análise da “possibilidade de ser concedido o Direito de Passagem, e, na hipótese de ser considerado viável, que informe os encaminhamentos necessários para sua formalização”, a partir dos seguintes fatos:

“Pelo presente, encaminho a V. Exa. o expediente capeado pelo Ofício PCMG/API nº. 217/2021 (29126734), oriundo da Assessoria de Planejamento Institucional, a fim de que seja dirimida a controvérsia, indicada no Memorando.PCMG/API.nº 173/2021 (29121319), relativa à propriedade do trecho do terreno estadual, objeto do pleito de passagem, uma vez que a Secretaria de Estado Planejamento e Gestão - SEPLAG entende que se trata do prolongamento da Rua Ipiranga e que, portanto, não tem que emitir autorização. Lado outro, a Polícia Civil de Minas Gerais e o MPMG entendem que a autorização é necessária, uma vez que a mencionada rua termina ao confrontar com a propriedade estadual.” (Negrito nosso)

2. O processo é instruído com documentos em duas árvores, iniciando-se pelo Ofício 33/2021/PCMG/3DRPC/SLOURENÇO/CPD, destacando-se os seguintes “considerandos”:

“que a 3ª Delegacia Regional de São Lourenço informou através do SEI/IMG nº 1510.01.0179200/2019-47 que o imóvel da Polícia Civil (na parte dos fundos) é acessada através da Rua Ipiranga e que esta rua (ao final) dá acesso também aos fundos com o Posto de Combustível denominado Posto Ferpaol, passando por alguns metros pelo citado imóvel do Estado (pela continuação da Rua Ipiranga, toda pavimentada);

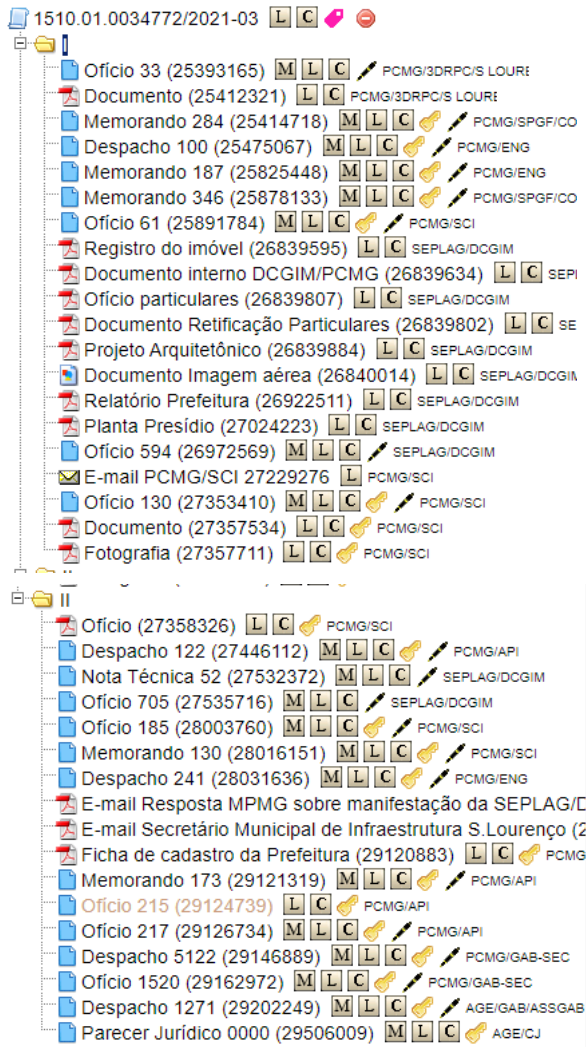
Considerando que neste local a citada Rua Ipiranga também dá acesso aos Fundos do Prédio da Polícia Civil (3ª DRPC/São Lourenço);

Considerando que a Rua Ipiranga termina logo antes do início do imóvel do Estado de Minas Gerais e que já no local há uma Rua (servidão de passagem) existente e que acessa o imóvel do Posto de Gasolina;

Considerando que no local será construído um supermercado de grande porte;

Considerando que foi firmado junto ao Ministério Público de São Lourenço (via TAC em anexo) um Termo de Ajustamento de Conduta que entre outras obrigações de reparação ambiental do local, contempla no Termo de Ajuste de Conduta, as seguintes doações para a Polícia Civil, sob a contraprestação de autorização de uso da Rua Ipiranga (Fundos) para acesso ao futuro Supermercado BH (acesso exclusivo de caminhões e similares para entrega de produto ao Supermercado)(...) (sublinhei)

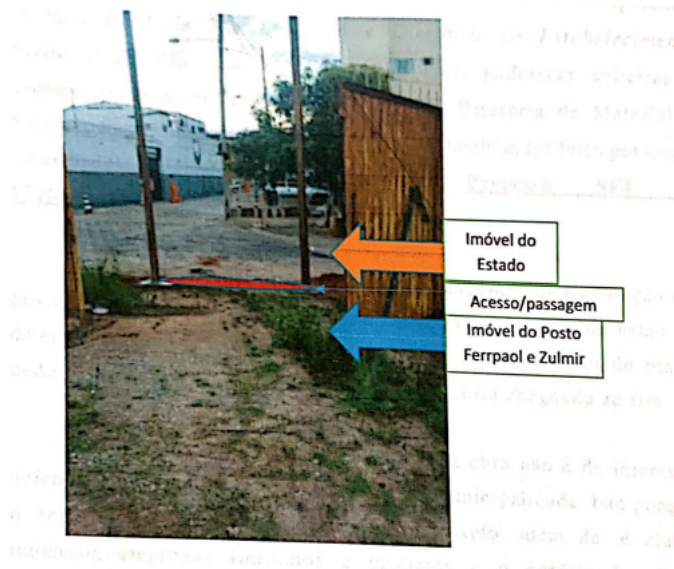
3. Os inúmeros documentos que instruem o processo são os colacionados a seguir:



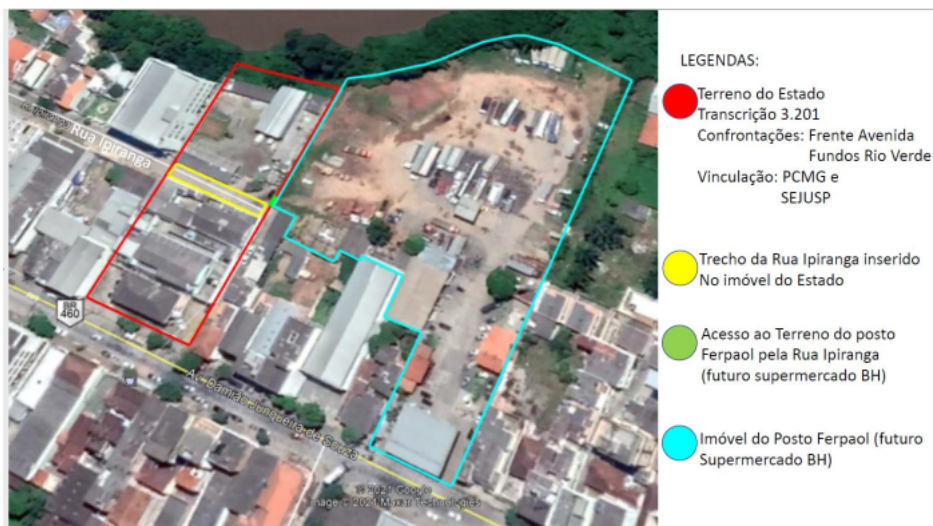
4. Descritos os contornos centrais da consulta, passa-se ao exame.

II - PARECER

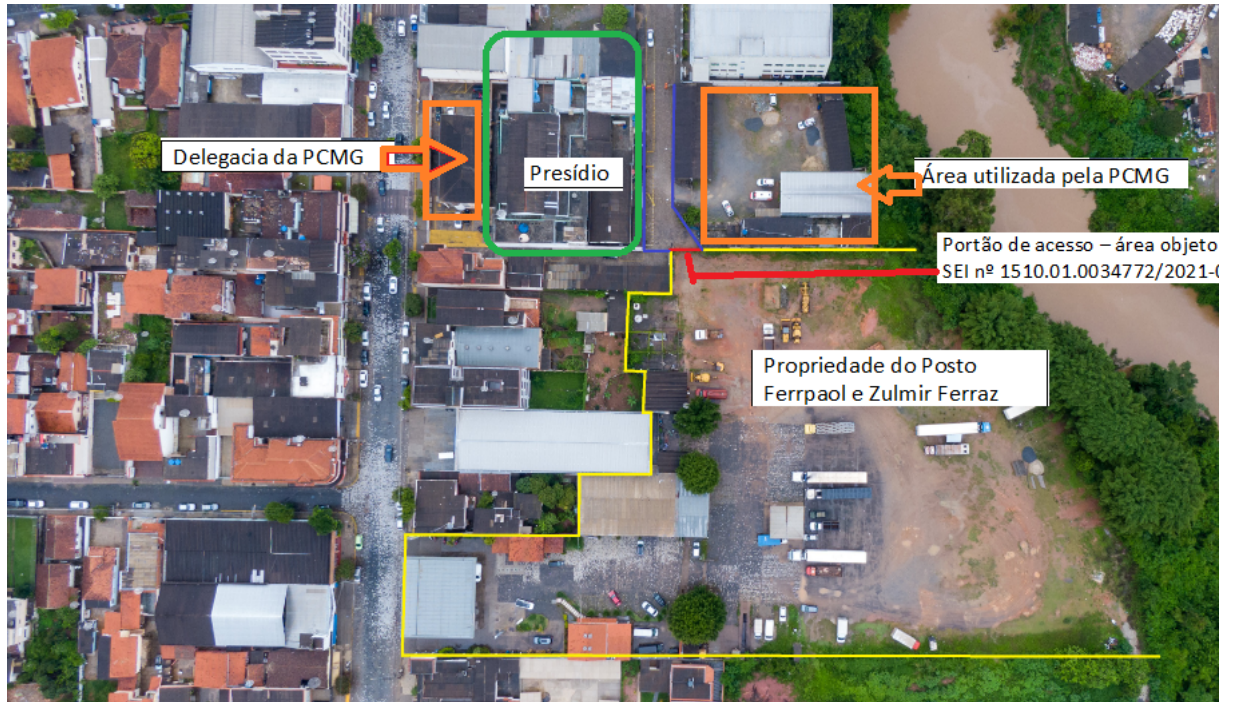
5. A questão jurídica enunciada nos documentos referidos nos parágrafos 1 e 2, acima, é originária de cláusula de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC firmado no bojo do Inquérito Civil nº 0637.20.000214-4 entre o Ministério Público Estadual - MP/MG e o proprietário do imóvel situado na Av. Damião Junqueira de Souza, 271, Bairro Nossa Senhora de Fátima, São Lourenço/MG, onde se pretende instalar uma unidade do Supermercado BH. O instrumento está formalizado, tendo sido assinado em 10 de fevereiro de 2021 (Documento [25412321](#)).
6. O TAC não é o objeto da dúvida jurídica a ser examinada neste parecer, *de per se*, mas, sim, a medida prevista nele, tendente a mitigar o fluxo de caminhões que advirá com a operação do empreendimento por sua entrada principal, pela Av. Damião Junqueira de Souza.
7. O terreno onde será feita a construção tem **frente para a Av. Damião Junqueira de Souza** e, pelos seus limites e confrontações, possível **entrada/saída para o fundo/lateral que divisa diretamente com o terreno de propriedade do Estado**, onde se situa o Presídio da cidade, além de um espaço parcialmente descoberto, utilizado pela Polícia Civil, mais ao fundo, divisando com o Rio Verde, conforme as informações do processo e as fotografias inseridas logo a seguir.
8. A saída do fundo/lateral do terreno onde atualmente funciona um Posto de Gasolina não é - e não há informações de que tenha sido em momento algum pretérito - utilizada para trânsito de automóveis.
9. A primeira foto, abaixo, - embora não datada - mostra gramíneas na terra, a indicar a ausência de trânsito por ali.



10. Veja-se o Posto de Gasolina atualmente. A frente para a Avenida e, por trás, a Rua Ipiranga e o trecho dentro do imóvel do Estado (contorno amarelo):



11. O TAC foi firmado em virtude da intervenção que haverá em Área de Preservação Permanente - APP - Rio Verde (ao fundo dos imóveis) para a instalação do supermercado, a exigir medidas compensatórias e mitigadoras, conforme determinado pelo CODEMA - órgão ambiental municipal e consta do termo firmado perante o MP/MG.
12. Ponderam-se, no TAC, os interesses em jogo: intervenção ambiental e interesse público na operação do “supermercado de grande porte, gerando divisas e empregos para São Lourenço, e que o impacto não será de monta”, fixando-se as medidas compensatórias e mitigadoras.
13. Entre os impactos ambientais que decorrerão da instalação e operação do empreendimento está a prevista **intensificação do “fluxo de automóveis na já movimentada Av. Damião Junqueira de Souza**, via de acesso à cidade de São Lourenço e principal via do Bairro Nossa Senhora de Fátima, onde se encontram a Delegacia de Polícia e o Presídio local”. (Negritei)
14. **Eis o ponto que envolve a presente consulta:** a localização da Delegacia e do Presídio em imóvel de propriedade do Estado de Minas, ao lado do terreno onde se pretende instalar o supermercado.
15. O bem público pode contribuir para a viabilização da circulação dos caminhões de carga e descarga fora da avenida e, conseqüentemente, mitigar os impactos no trânsito. Nesse sentido e, no ponto, o bem público estará favorecendo a implantação do empreendimento com sustentabilidade ambiental. A propriedade pública estará, nessa perspectiva, concretizando sua função socioambiental.
16. A situação exige, portanto, análise da presença de interesse público a ancorar eventual prática de ato administrativo que resulte em "permissão" de circulação de caminhões na Rua Ipiranga, trespassando a propriedade pública para ingressar pelos fundos do imóvel onde será construído e operará o supermercado., de modo que o bem público cumpra sua função socioambiental.
17. Ao nosso ver, os bens públicos, sem maiores aprofundamentos, não se esquivam de atender sua função socioambiental, até mesmo em razão de deverem atender aos interesses públicos primários, submetendo-se ao dever de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao revés, tal função parece ser-lhes inerente, tendo em vista o disposto nos arts. 5º, XXIII, da Constituição da República, combinado com os arts. 170, III e VI, 182 e 225, da mesma Constituição Brasileira, atribuindo à propriedade a predisposição à realização do interesse social (maior) e, assim, sujeitando os bens públicos aos influxos da função socioambiental que implica a observância, pelo Poder Público, em seu juízo de conveniência e oportunidade na fruição das faculdades inerentes ao domínio, de diretrizes que norteiem a melhor utilidade possível do bem público, à vista das situações concretas, de modo a prevalecer, sempre, o uso e destinação sustentáveis e voltados para o dever solidário, imposto pela Constituição de preservação e defesa do meio ambiente. Os fatos subjacentes à situação jurídica sob exame encaminham a reflexão sob esta perspectiva.
18. Ressalte-se, nesse ponto, que é premissa indeclinável da presente manifestação o resguardo da análise, ao gestor, quanto à conveniência e oportunidade da concretização do ato - que, inclusive, já foi feita, ao firmar-se o TAC -, observando-se algumas cautelas já constantes do ajuste, por exemplo, de vedação de estacionamento de caminhões na área, como medida de segurança, dados os riscos que envolvem a entrada e saída de um presídio. Com efeito, o exame aqui é estritamente limitado à juridicidade da decisão administrativa, como é de ser.



19. Pois bem.

20. No TAC são fixadas medidas a serem cumpridas pelo empreendimento, entre elas, na Cláusula 4ª, a medida compensatória de “custear a instalação e manutenção de estação de tratamento de efluentes, que deverá atender a demanda do empreendimento, Da Delegacia de Polícia e do Presídio, a fim de devolver ao meio ambiente efluentes que atendem ao padrão da legislação aplicável, contribuindo assim para um meio ambiente equilibrado.”

21. E as cláusulas seguintes, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª preveem que, como não há via pública até os fundos do imóvel da construção - entendendo-se que a Rua Ipiranga tem **fim nos limites** de construção do Presídio e espaço ao fundo, divisando com o Rio Verde - **será necessária autorização para “direito de passagem”**. Em havendo essa permissão e à vista dos direitos difusos lesados, os compromissários **custearão projeto e implementação de projeto de prevenção contra pânico e incêndio no presídio e, como medida compensatória pelo “direito de passagem”, adquirirão alguns bens, como descritos, que beneficiarão a Polícia Civil, no valor total de R\$47.000,00.** (Destaquei)

I - PRELIMINARMENTE

22. Observa-se que o TAC foi firmado pelo Ministério Público Estadual-MP/MG em São Lourenço (compromitente), pelo CONSEP de São Lourenço, pelas partes empreendedoras (compromissárias) e também pelo servidor responsável pelo “Presídio de São Lourenço” e pelo “Delegado Regional de Polícia Civil de São Lourenço”.

23. As cláusulas 5ª e 6ª do TAC preveem que **os compromissários deverão obter dos órgãos competentes direito de passagem, cuja permissão será compensada com o recebimento dos bens previstos na Cláusula 8.**

24. Em razão disso, com o requerimento do empreendedor dirigido ao setor próprio da SEPLAG/DCGIM - Diretoria de Gestão de Imóveis, esta apresentou resposta com documentos: o Registro do Imóvel e outras informações, bem como os contatos feitos com o Município de São Lourenço, além de prestar esclarecimentos no Ofício 594 e de emitir a Nota Técnica 52, onde acentua que o “TAC não foi submetido à apreciação da Advocacia Geral do Estado – AGE” (27532372). Embora o responsável pelo “Presídio de São Lourenço” e o “Delegado Regional de Polícia Civil de São Lourenço” tenham firmado o TAC com o propósito de os órgãos públicos serem beneficiários de medidas compensatórias, a competência de gestão do patrimônio imobiliário do Estado é da SEPLAG (art. 3º do Decreto nº 46.467/2014). E, pelo instrumento, o bem público passará a ter uso distinto e concorrente com o fluxo dos caminhões de carga e descarga do que, de acordo com as informações, vem tendo desde sempre.

25. Com efeito, tais circunstâncias, de oneração e compartilhamento de um dos poderes inerentes ao domínio sobre o bem público, atraem o necessário respeito à manifestação do órgão de representação judicial e extrajudicial do Poder Executivo do Estado, conforme conclusões do Parecer Normativo nº 16.256/2020:

i. A natureza privativa das competências de representação judicial e extrajudicial e de consultoria e assessoramento jurídico do Estado pela Advocacia-Geral do Estado decorre diretamente do texto constitucional, conforme a consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 132 da CR/88 e 128 da CEMG, encontrando respaldo, ainda, no caso de Minas Gerais, nas LCs nº 151/2019, nº 83/2005 e nº 75/2004 e respectivos regulamentos, bem como do Estatuto da OAB, Lei 8.906/1994.

ii. Compete privativamente ao Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais dirimir divergências ou conflitos de natureza jurídica entre assessorias e/ou procuradorias e Procuradores e rever orientações jurídicas para atualizá-las, harmonizá-las com leis novas e com a evolução jurisprudencial.

iii. Sempre que houver dúvidas de natureza jurídica é a Advocacia-Geral do Estado o órgão competente para, com exclusividade, estabelecer a devida orientação à administração ativa e revê-la, quando for o caso.

(...)

vii. O plexo de competências da Advocacia-Geral do Estado, centrado no controle de juridicidade de atos e processos administrativos e na representação judicial extrajudicial do Poder Executivo do Estado, abrange suas atribuições clássicas e não se modifica ou se desnatura quando do exercício de outra faceta de suas atribuições, como de participação em reuniões, assessoramento para elaboração e revisão de acordos ou instrumentos afins, inclusive por meio de mecanismos legais de consensualidade, limitando-se à sua competência estritamente

jurídica e não usurpando o espaço de discricionariedade administrativa e/ou técnica, própria à atuação da gestão administrativa, nos termos e limites legais.

viii. O princípio da eficiência administrativa determina os termos e a forma de organização da administração pública com a atribuição legal das respectivas competências, promovendo-se a segregação de funções e a viabilidade de atuação por meio de instâncias de governança de forma intersetorial, transversal e integrada, visando à efetividade das ações governamentais e à concretização do ideal do Estado em rede, sempre respeitadas as respectivas competências legais.

ix. O respeito às competências legais é imprescindível, não apenas à organização interna como também à apuração e à definição de responsabilidades, em casos de abusos e consequente vulneração de princípio(s) que rege(m) a administração pública e danos ao patrimônio público.

x. A atuação da Advocacia Pública na defesa do Estado em juízo respalda-se no regime constitucional próprio a que se subordina e ao Estatuto da OAB, Lei nº 8.906/94, constituindo-se, a obrigação de advogado, em obrigação de meio e não de resultado e nos limites deste mister, em qualquer seara de atuação.

26. Especificamente no que se refere à representação extrajudicial do Estado em Termos de Ajustamento de Conduta - TACs, eis a posição jurídica fixada na Nota Jurídica AGE nº 5.541, de 09 de julho de 2020:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA-TAC. (...) REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO ESTADO. ADVOGADO-GERAL DO ESTADO. ART. 132 DA CR/88 E ART. 128 DA CEMG. ART. 1º-A DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL - LC N. 151/2019

Referências normativas: Art. 129, III, da CR/88. Art. 132, da CR/88. Art. 128 da CEMG. Art. 26 da LINDB - Decreto-Lei Federal n. 4.657/42. Art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85. Art. 75 da Lei n. 7.210/84. Art. 1º-A da LC 151/2019. Decreto federal n. 9.830/2019. Decreto Estadual n. 47.891, de 20.03.2020.

(...)

Nossa análise quanto à viabilidade jurídica do ajuste conecta-se, portanto, à realidade do momento e suas dificuldades reais, conforme preceito do art. 22 da LINDB, compreendendo “carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluindo a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor”. (“Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo”. Enunciado nº 11. Disponível em <<http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>>. Acesso em: 09 jul. 2020).

(...)

Por fim, faz-se esclarecimento quanto à representação extrajudicial do ente público, conforme explicitamos na Nota Jurídica AGE/NCCJ nº 5.459, parágrafo 4:

*À vista, por outro lado, do disposto no art. 128 da Constituição do Estado de Minas Gerais, ao que se soma o preceito do art. 1º-A da Lei Complementar Estadual n. 151/2019, de acordo com o qual a Advocacia-Geral do Estado tem por finalidade o exercício de funções essenciais à Justiça, nos termos da Constituição da República e da Constituição do Estado, **competindo-lhe privativamente**, entre outras competências, a de (inciso I) representar, judicial e extrajudicialmente, o Estado e suas autarquias e fundações, dentro ou fora de seu território, em qualquer instância, juízo ou tribunal, ou, por determinação do Governador, em qualquer ato; e (inciso XIII) examinar previamente termos de compromisso a serem firmados com interessados, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, nos termos do art. 26 do Decreto-Lei Federal nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.*

*Tem-se que a **representação do Estado pelo Advogado-Geral do Estado limita-se**, na esfera de competência do órgão autônomo e central - Advocacia-Geral do Estado, **ao exame prévio de juridicidade de termos de compromisso, nos termos do art. 1º-A, incisos I e XIII, da Lei Complementar nº 151/2019, cujo art. 26 da LINDB** constitui cláusula geral autorizadora de ajustamentos, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem solução consensual de controvérsias, conforme enunciado nº 21, interpretativo da LINDB, editado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.(Enunciados... Disponível em <<http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>>. Acesso em: 09 jul. 2020).*

*Dessa forma, tem-se como exercida a competência privativa de representação extrajudicial do Estado de Minas na hipótese sob apreciação, **com a análise jurídica prévia ao instrumento - Termo de Ajustamento**, exarada por meio da Nota AJU/SUJESP nº 208, com a complementação da Nota Jurídica AGE/NCCJ nº 5.459/AGE/NCCJ, e a ora em conclusão, competindo ao gestor sua subscrição, no âmbito de sua competência administrativa.*

27. A presente manifestação vem, portanto, sanar a ausência de análise jurídica prévia ao ajuste, atendendo-se aos termos do art. 1º-A, incisos I e XIII, da Lei Complementar nº 151/2019 e o art. 26 da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para conferir regularidade à adesão do Poder Executivo Estadual ao TAC.

II - SOBRE A QUESTÃO DE FUNDO: IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO ESTADO: SERVIDÃO DE TRÂNSITO OU DE PASSAGEM

28. A questão a ser dirimida parte da divergência de entendimento travada entre a Polícia Civil e a Diretoria Central de Gestão de Imóveis da SEPLAG, podendo-se extrair as seguintes posições:

Assertivas da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais CPD/3DRPC/SÃO LOURENÇO/17DepPC/PCMG

Entendimento da SEPLAG

Ofício 33:

A Rua Ipiranga termina logo antes do início do imóvel do Estado de Minas Gerais .

“o bem estadual encontra-se, atualmente, dividido estadual/particular, não havendo cancelas, por entrada/saída lateral do imóvel particular ou até r se que, de um lado, fica o presídio de São Loure PCMG – Pátio de vistoria, não configurando como

Por se tratar de espaço de propriedade do Estado, cabível a estipulação das obrigações para o empreendedor de, para ter acesso ao estabelecimento (hipermercado BH a ser construído) pelo portão dos fundos do terreno que fica de frente para o espaço entre o presídio e o terreno aberto, como medida mitigadora dos impactos de trânsito de caminhões de abastecimento de mercadorias pela avenida/estrada federal, obrigar-se ao cumprimento de medidas compensatórias financeiras.

Em virtude desse entendimento não há que se co

29. A averiguação sobre se a Rua Ipiranga (sem saída) finaliza-se na linha paralela ao início da construção do Presídio, de um lado, e do espaço parcialmente coberto, ao fundo, utilizado pela PC/MG, com divisa para o Rio Verde, **é determinante** para concluir-se por eventuais alternativas possíveis à passagem dos caminhões de carga e descarga do futuro supermercado e, por conseguinte, da justificativa do recebimento, pela PC/MG, da compensação no TAC firmado.
30. Parte-se do pressuposto de que, na verdade, o disposto na Cláusula 8ª refere-se a indenização devida por eventual instituição de servidão de trânsito [conforme a opção administrativa que vier a se concretizar], estando, pois, fora dos cálculos da compensação ambiental que reverberará em outras ações, previstas na Cláusula 4ª, e da fixação de reparação aos direitos difusos lesados (Cláusula 7ª). Ou seja, estamos a entender que o **objeto da presente análise tem a ver com indenização**. De compensação ambiental não se trata.
31. Prosseguindo.
32. Se partíssemos da premissa de que o espaço que se segue à Rua Ipiranga, a partir do Presídio, estivera, ao longo dos anos, aberto à circulação, a conclusão seria pelo não cabimento de instituição de servidão, tampouco de cessão de uso ao Município [como proposto pela SEPLAG], data vênica.
33. É que, se a situação jurídica do espaço puder ser legalmente tida como uma rua dividindo o terreno, de acordo com o art. 22, cabeça e parágrafo único, da Lei nº 6.766/79, a via - pública - terá passado ao domínio do Município.
34. De outra banda, comprovando-se ser a área de propriedade e domínio do Estado, afetada à segurança e movimentação apenas e tão somente para a finalidade das atribuições da PC/MG, justifica-se o exame da juridicidade de eventual instituição de direito real sobre o imóvel, com desdobramento do domínio sobre o bem em favor do imóvel de particular confrontante (que não é encravado), com a finalidade alternativa/mitigadora de evitar o movimento de caminhões de carga e descarga na avenida da frente do futuro supermercado e, de conseguinte, contribuir com a viabilização da instalação deste e com os ganhos para o município de forma sustentável.
35. Não se trata, pois, novas vênias, de passagem forçada, atrelada ao direito de vizinhança, porque o prédio a ser servido tem acesso à via pública, pela frente, não incidindo, pois, ao caso, a regra do art. 1.285 do Código Civil Brasileiro. Nesse sentido:

4. A servidão administrativa de passagem não se confunde com passagem forçada, nem com passagem de cabos e tubulações, na medida em que - não obstante apresentarem a compulsoriedade como traço formativo - aquela, ao contrário destas, não se insere no âmbito das medidas onerosas típicas dos direitos de vizinhança. Tampouco se encaixa, rigorosamente falando, na família das servidões privadas, incluída a de trânsito, embora compartilhem a índole de direito real sobre coisa alheia, e o regime jurídico civilístico possa, por analogia, aproveitar à servidão especial.

5. A instituição de servidão administrativa de passagem, como direito real de gozo sobre propriedade alheia, pode suscitar ou não dever de indenizar. Situações há em que, ora por não aflorar nenhuma lesão, ora por implicar mero encargo já submetido à órbita de servidão anterior, ressarcimento algum se impõe. Isso porque não se indeniza, abstratamente, a servidão em si, mas prejuízos efetivos por ela causados. Não gera, portanto, indenização a simples ocorrência de posterior utilidade ou vantagem adicional para a entidade pública ou seus delegados, desde que não ampliado o fim originalmente previsto, visto que a servidão de maior ônus abrange a de menor ônus. Logo, se já consubstanciada faixa de servidão no imóvel, desnecessária a instituição de outra quando o uso a ser feito se restringe à área previamente gravada, não acentuados fardos, limitações e riscos preexistentes sobre o prédio serviente. Daí, em casos desse jaez, não caber indenização suplementar.

(AgInt no REsp 1868409/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 29/06/2020, DJe 21/08/2020)

36. Portanto, a análise prosseguirá sob a ótica de viabilidade de uso compartilhado dessa porção do imóvel pelo particular e pela própria Polícia, que, reforça-se, já se posicionou favoravelmente à concessão do "direito de passagem" previsto no TAC. Mas, como se verá adiante, esse uso não se confunde com a servidão administrativa nem com eventual cessão ou concessão de uso, já que não se trata de vir, o particular, a usar, com exclusividade, a área em análise.

II.1. DOCUMENTO COMPROBATÓRIO DA PROPRIEDADE DO BEM IMÓVEL - CERTIDÃO DO CARTÓRIO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE SÃO LOURENÇO

37. Submetida a questão à SEPLAG, a Diretoria Central de Gestão de Imóveis esclareceu, na Nota Técnica 52, que não haveria compensação a ser feita à PCMG por autorizar a circulação de caminhões pela Rua Ipiranga até alcançarem os fundos do imóvel de propriedade do particular, confrontante, já que haveria uma rua separando o prédio do imóvel de fundo, de uso da Polícia Civil. Eis os termos parciais da Nota:

O Estado de Minas Gerais é proprietário do imóvel situado na Estrada Federal de Automóvel, atualmente denominada Rua Damião Junqueira de Souza, nº 167, bairro Federal, com área total de registro de 3.700,00m², no Município de São Lourenço/MG, adquirido por meio de Compra e Venda, conforme Escritura Pública Livro nº 25, fls. 177/179v, do Cartório de Notas de São Lourenço, registrada conforme Matrícula nº 3.201, fls. 157, Livro 3-G, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de São Lourenço. O imóvel encontra-se vinculado ao uso da Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG e da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP, para fins de funcionamento da Delegacia de Polícia e do Presídio de São Lourenço.

O imóvel sempre foi utilizado para fins de segurança pública (...)

Já em análise às informações do imóvel, verificou-se que o bem estadual encontra-se, atualmente, dividido em dois pela Rua Ipiranga, que se prolonga até a divisão do terreno estadual/particular, não havendo cancelas, portões, muros ou outro tipo de obstáculos que inviabilize o uso da entrada/saída lateral do imóvel particular ou até mesmo para o trânsito de pedestres ou outros veículos. Ainda, verifica-se que de um lado fica o presídio de São Lourenço e a Delegacia Regional e do outro fica um espaço em uso pela PCMG – Pátio de vistoria, não configurando como Rua para trânsito interno.

(...)

Neste viés, impende ressaltar e reproduzir o disposto no Ofício SEPLAG/DCGIM nº. 594/2021, no sentido de que, em análise às imagens apresentadas do imóvel estadual e particular, bem como ao Projeto Arquitetônico do empreendimento, verifica-se que o imóvel particular possui uma saída útil para a Avenida Damião Junqueira de Souza, portanto, não se aplica o Direito de Passagem ao caso em tela. Ainda, ressaltar-se que o Direito de Passagem é aplicável somente quando se verifica que há um imóvel "encravado", ou seja, não há saída útil do imóvel para as vias públicas, não se aplicando o instituto por mera conveniência.

Superada a impossibilidade no Direito de Passagem, em nova manifestação, a PCMG, por meio do Ofício PCMG/SCI nº. 130/2021 esclareceu sobre as dificuldades a serem transpostas para que se efetive a plena regularização do imóvel com a transferência de parte da propriedade estadual, na Rua Ipiranga, ao Município, tendo em vista, principalmente, a urgência do particular em utilizar o arruamento para trânsito de veículos.

Em que pese tal urgência invocada, novamente, esta Gestão Central de Imóveis frisa que não existem "autorizações" para uso de áreas de domínio público como ruas, praças, estradas, etc, pois, do contrário, seriam exigidas tais autorizações a todo e qualquer cidadão para transitar livremente em qualquer outra Rua ou Avenida, principalmente pelo fato de que, nem todas as vias públicas encontram-se regulares na propriedade municipal. Assim, reitera-se que não há autorizações a serem expedidas para que os particulares utilizem a área

43. A Certidão expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis de São Lourenço, à vista do Livro 3-G, folhas 157, sob nº 3.201, em data de 26/04/1941, é o documento hábil a comprovar que o Estado detém a propriedade do imóvel. E é a mesma Certidão o documento que comprova a situação jurídica atual do imóvel, sendo que, no Registro de Imóveis, deverão ser feitos, entre outros, os registros de servidões em geral e dos loteamentos urbanos e rurais (art. 167, inciso I, itens 6 e 19 c/c art. 172 da Lei nº 6.015/73 - Lei dos Registros Públicos).
44. A única averbação feita, à margem do Registro, é da escritura datada de 03/08/77, do 7º Ofício de Notas de Belo Horizonte, de doação, pelo Estado, ao Município de São Lourenço, da área de 96.380,00 m2.
45. Não há, no expediente, nenhuma averbação de loteamento do terreno naquela região, naquele bairro, muito menos do imóvel público. E, nos termos do art. 12 da Lei nº 6.766/79, o projeto de loteamento e desmembramento deve ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei.
46. Parte-se, portanto, da ausência de documentos que provem regular loteamento naquela área, com arruação, o que atrairia as regras da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, nº 6.766/79, especialmente o disposto no seu art. 22, cabeça e parágrafo único, [e sem prejuízo de observado o disposto na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/73] segundo o qual:

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011). (Negritei)

47. Com efeito, o calçamento na parte de terreno pertencente ao Estado [não dá para afirmar, pela fotografia, com certeza, se o tipo de pavimentação é o mesmo na rua e a partir do bem público] não induz à conclusão de que, por isso, tornou-se uma via pública, aberta à circulação, até porque se trata de uma rua sem saída. A abertura ao fundo, no terreno da futura construção, é pequena e sem nenhum sinal de trânsito frequente, como dá para ver das fotografias.
48. O Município de São Lourenço nega tramitação de processo de loteamento no local, bem como que seria uma rua perpassando o imóvel do Estado por meio de afirmações em contatos por e mail. Ou seja, não há oposição da municipalidade.
49. A prova da propriedade, com os poderes a ela inerentes, nos termos do art. 1.228 do Código Civil Brasileiro, é o Registro imobiliário, consoante arts. 1.227 e 1.245:

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º-O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º-São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º-O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º-O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º-No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

50. Destarte, ostentando, o Estado, a propriedade, por meio do competente registro, em tese, há a possibilidade jurídica de, por exemplo, instituição de direito real sobre o bem, em proveito do outro imóvel, admitindo-se o trânsito naquela área, por caminhões de carga e descarga, com o desdobramento do domínio. Então, deixa-se **fixado**:

1º) A hipótese não é de assegurar "direito de passagem forçada". O imóvel onde será construído o supermercado não está encravado, exigindo seja tolerada a passagem para assegurar que o prédio não fique sem destinação ou utilização econômica em virtude do encravamento. Logo, a análise não se fundamenta no direito de vizinhança, art. 1.285 do Código Civil.

2º) O intento é viabilizar cargas e descargas pelos fundos do imóvel onde ficará o estabelecimento comercial, o que exige a passagem por entre o Presídio e o espaço utilizado pela PC/MG. Logo, a alternativa pode ser a de instituição de servidão: direito real sobre bem público em favor de empreendimento privado, com a finalidade de viabilizar a operação do negócio, licenciado, e de interesse do Município (público), seja pelo acesso da população ao varejo ou pela geração de empregos e renda.

3º) **Não se trata de servidão administrativa, que envolveria a intervenção do Estado na propriedade privada.**

4º) A cogitada cessão de uso do bem, embora possível de ser considerada, em tese, posto ser imóvel de propriedade do Estado, com fundamento e observadas as exigências do art. 18 da Constituição do Estado de Minas Gerais - CEMG e do Decreto Estadual nº 46.467/2014, não nos parece, como trataremos à frente, ser a opção adequada para o caso, já que o interesse é somente de trânsito e não de uso propriamente do bem (direitos obrigacionais), com exclusividade.

II.2. SERVIDÃO DE TRÂNSITO: ENQUADRAMENTO LEGAL. REQUISITOS.

51. Os arts. 98 a 103 do Código Civil Brasileiro conceituam bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno e fixam regras sobre inalienabilidade e não sujeição a usucapião. O art. 18 da CEMG fixa o regime administrativo dos bens públicos:

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. Voltar ao sumário • 29 • (Vide Lei nº 11.020, de 8/1/1993.)

§ 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. • (Vide Lei nº 11.020, de 8/1/1993.)

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

52. Repise-se que as informações constantes do processo dão conta da inexistência de qualquer ato por parte do Estado tendente a doar, alienar ou ceder parte do terreno remanescente, de 3.700 m2, objeto do presente parecer. A Certidão do Registro confirma essa assertiva. Pode, portanto, o Poder público praticar atos em relação ao bem, respeitadas as regras do art. 18 da CEMG e as do Decreto Estadual nº 46.467/2014, que dispõe sobre a gestão de imóveis patrimoniais no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado:

Art. 40. Somente poderão ser objeto de cessão, permissão, autorização e concessão de uso os imóveis de propriedade do Estado devidamente cadastrados no Módulo de Imóveis do SIAD, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 5º.

(...)

*Art. 42. Fica delegada aos titulares de órgãos da Administração Pública Direta a competência para formalizar cessão, permissão, autorização e concessão de uso sobre imóveis do Estado a eles vinculados, **devendo haver autorização prévia da SEPLAG.***

Art. 43. Para fins da autorização prevista no art. 42, o órgão ao qual o imóvel encontrar-se vinculado deverá encaminhar consulta à SEPLAG, preferencialmente por meio do Módulo de Imóveis do SIAD.

*Art. 44. A cessão, permissão, autorização ou concessão de uso se formalizará mediante **termo ou contrato**, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a **finalidade da sua realização e o prazo de vigência.***

*§ 1º **Salvo disposição em contrário, a vigência de que trata o caput será de até cinco anos, a contar da data de publicação de extrato do respectivo termo no Diário Oficial dos Poderes do Estado.***

§ 2º Os termos de cessão, permissão e autorização de uso de imóveis de propriedade do Estado, bem como os termos aditivos cuja vigência ultrapassar o limite de cinco anos, serão avaliados previamente pela SEPLAG quanto à necessidade do prazo diferenciado.

*Art. 45. Se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada destinação diversa da prevista no termo ou contrato, ou for descumprida qualquer outra obrigação, **haverá a rescisão imediata** do respectivo termo.*

Art. 46. O ocupante em uso privativo do imóvel será o responsável pelo pagamento de todas as despesas referentes ao imóvel, tais como taxas, contribuições de custeio e prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, bem como de outras despesas das quais se beneficiar durante a utilização do imóvel.

Art. 47. Será nula a celebração da cessão, permissão, autorização e concessão de uso concretizada sem observância do disposto neste Decreto. (Destacamos)

53. O art. 48 do Decreto 46.467/14 prevê "cessão de uso com outros entes federados". A celebração da permissão de uso é estabelecida apenas "com entidades de direito privado declaradas de utilidade pública" (art. 49). A autorização de uso é facultada a terceiros "a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividades de apoio, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue" (art. 50). Três hipóteses envolvendo interesse público direto.

54. Parece-nos que o caso concreto não se adequa à cessão ou à concessão de uso do bem, pois se trata apenas de compartilhar o trânsito pelo imóvel, incidindo a hipótese do art. 52 do Decreto nº 46.467/2014:

*Art. 52. **Compete à SEPLAG autorizar a instituição de servidão em imóvel de propriedade do Estado, devendo o órgão ou instituição que detém o vínculo, cessão, permissão, autorização ou concessão de uso do imóvel se manifestar no prazo de até trinta dias após notificação.***

*Parágrafo único. **A solicitação de instituição de servidão sobre imóvel do Estado deverá ser encaminhada à SEPLAG, acompanhada dos seguintes documentos:***

I – certidão de registro do imóvel emitida no prazo máximo de noventa dias;

II – croqui e memorial descritivo do imóvel e da área serviente; e

III – decreto de utilidade ou necessidade pública para a instituição de servidão, se houver.

*Art. 53. **Deverá ser providenciada a averbação da servidão à margem da matrícula do imóvel no cartório competente, no prazo máximo de trinta dias após a sua celebração.***

55. O caso comporta, pois, ao nosso ver, servidão. **Não servidão administrativa** - direito real de natureza pública, como adiantado no parágrafo 50, 3º, deste parecer, que se constitui em uma das formas de intervenção do Poder Público em imóvel de titularidade alheia, constringendo "o gozo do bem que pertence a terceiro em favor de um serviço público ou de um bem de utilidade pública, mediante a indenização dos prejuízos causados."⁽¹⁾ Destacando-se, entre os elementos do conceito de servidão administrativa: (a) direito real de gozo; (b) natureza pública; (c) coisa serviente: imóvel de propriedade alheia; (d) coisa

dominante: um serviço público ou um bem afetado a fins de utilidade pública; (e) o titular do direito real é o poder público ou seus delegados; (f) finalidade pública; (g) exigência de autorização legal. (2) **Mas a servidão prevista na lei civil**, com contornos de teoria geral do direito.

56. Então, surge uma questão a ser superada.

57. Embora prevista a servidão em imóvel de propriedade do Estado pelo citado art. 52 do Decreto nº 46.467/2014, a doutrina administrativa tradicional não é unânime em entender que as servidões civis podem gravar bens do domínio público. Contudo, há posição séria como a defendida no artigo intitulado "Servidão de aqueduto em imóvel público", em que defendem os autores, entre eles o respeitado administrativista Carlos Ari Sundfed - para a situação específica, mas tangenciando os contornos gerais da matéria - "que os bens públicos, inclusive os da União, estão sujeitos às hipóteses de servidão de aqueduto fixados em lei. Se não houver interesse público específico que inviabilize a instituição da servidão, esta deve operar-se, normalmente, em conformidade com os requisitos gerais fixados em lei." Argumentam:(3)

Nos debates mais genéricos sobre a viabilidade de um particular obter judicialmente a instituição, em seu favor, de servidão sobre imóvel público, uma ideia comum imediatamente aparece: a de que haveria contraposição entre o interesse privado (do particular interessado na servidão) e o interesse público (o da entidade pública titular do bem serviente), devendo este prevalecer sobre aquele.

Segundo tal premissa, o interesse público residiria na proteção do patrimônio público contra qualquer tipo de gravame, inclusive servidões de passagem em favor de imóveis de particulares. Já o interesse privado residiria n'alguma sorte de apropriação egoística de propriedade pública, com vistas a uma (illegítima) atividade lucrativa à custa do patrimônio alheio. Postos assim os interesses em jogo, a solução estaria dada de antemão: a proteção à propriedade pública, supostamente insuscetível a qualquer gravame, deveria ser garantida em detrimento deste e de quaisquer outros interesses privados.

Tal premissa de análise, contudo, é falsa. Em realidade, a instituição de servidões, inclusive sobre bens públicos, em favor de imóveis utilizados para a realização de empreendimentos econômicos privados, pode sim ser de interesse público. Desde que compatível a servidão com as demais destinações do imóvel público serviente e, ainda, indenizado o Poder Público pelo sacrifício parcial às faculdades inerentes ao seu direito de propriedade – por exemplo, faculdade de uso da faixa de terra objeto da servidão – a servidão poderá ser de interesse público. Poderá sê-lo, por exemplo, por promover o desenvolvimento da indústria no imóvel dominante (com as possíveis consequências positivas daí advindas, econômicas ou sociais).

58. Observe-se a consideração, inclusive, de servidões de passagem. Prosseguem os autores, conferindo sustentação ao entendimento jurídico defendido:

Por outro lado, é verdade que na instituição de servidão, à semelhança do que ocorre caracteristicamente com a usucapião e a desapropriação, pode haver sacrifício de direito do proprietário de imóvel atingido em benefício de outrem.³ Nas servidões de passagem de infraestrutura (cabos, redes de transmissão elétrica, aquedutos etc.) geralmente existe este sacrifício de direito, mas de que direito se trata? Do direito de propriedade *tout court*? Não. Restam sacrificadas apenas as específicas faculdades de uso e o gozo, com exclusividade, daquela faixa de terra, daquele caminho em que constituída a passagem (e instalados os dutos, cabos, ou qualquer outro tipo de infraestrutura); continua em mãos de seu proprietário a faculdade de alienar a propriedade serviente, de construir eventualmente por sobre a passagem se isto não prejudicá-la⁴ ou de usar e usufruir de todo o seu restante. O sacrifício implicado na servidão é, portanto, quando existente, parcial, circunscrito a algumas faculdades inerentes ao domínio e atinente a uma parcela específica do bem. Algo muito diverso se passa com os casos de usucapião ou desapropriação; nesses, o sacrifício é do *direito de propriedade como um todo*, operando-se a sua alienação forçada em favor de terceiro. O sacrifício é total, atinente a todo o direito de propriedade.

A servidão só se aproxima da desapropriação e da usucapião num aspecto, que resguarda os interesses do proprietário atingido. Em qualquer caso, aquele que suporta o sacrifício tem o direito de ser indenizado por isto. O direito à indenização pelo sacrifício suportado por alguém em benefício de outrem é, assim, o ponto de semelhança entre os institutos da servidão, da usucapião e da desapropriação. Mas daí não se segue que os institutos sejam em tudo equiparáveis, a ponto de justificar uma interpretação por analogia, em sentido oposto ao do texto legal. Usucapião e desapropriação prestam-se à alienação forçada, mas isso não é produzido

59. Somam-se aos notáveis fundamentos transcritos acima as discussões acerca da **dicotomia público-privado**, a serem levadas a sério, conforme o seguinte trecho ilustrativo:

O Estado Constitucional intervém na propriedade privada, apresentando limitações de natureza administrativa ou impondo o dever constitucional de cumprimento de uma função social. Esse é o ponto de partida do presente trabalho, por meio do qual se pretende demonstrar, a partir da análise de uma rica bibliografia sobre o tema, que com o progressivo processo de constitucionalização do direito civil a dicotomia público-privado, que parecia dividir o ordenamento jurídico foi sendo superada. O Estado passou a tutelar com maior esforço os interesses da sociedade em detrimento dos interesses puramente individuais e patrimonialistas, o que se verifica, com maior clareza, na **inserção de conteúdo constitucional nos dispositivos do Código Civil de 2002 e na edição da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**. Nos referidos diplomas foram definidas diretrizes para o adequado aproveitamento da propriedade, com vistas a atender a dita função social que, na verdade, parece constituir muito mais o próprio conteúdo do direito de propriedade do que uma limitação imposta pelo Estado.[4]

60. Tal discussão sobre essa dicotomia vem corroborar o **ponto de partida da presente análise**, em que se esteia toda a construção jurídica subsequente, que é a consideração à função socioambiental da propriedade, justificando-se que o bem público favoreça a implantação do empreendimento com sustentabilidade ambiental (parágrafos 15 a 17 deste parecer).

61. À função social, determinada, para a política urbana, no art. 182, § 2º, da Constituição da República de 1988 e no art. 1º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, une-se a ambiental.

É, portanto, adaptado ao novo conceito jurídico constitucional brasileiro do que significa uma cidade, o conceito de ordem urbanística associado à ordem econômica e social dentro de parâmetros estabelecidos pelo direito ambiental constitucional, que o legislador infraconstitucional, depois de mais de dez anos, entendeu por bem estabelecer um moderno Estatuto no sentido de adequar a legislação à realidade de nosso País.^[5]

62. E, especificamente no tocante ao conceito e natureza jurídica da servidão civil, nas palavras de ROSENVALD ^[6]:

De fato, a **função social da propriedade ilumina o direito real de servidão**. A explicação é singela: a Constituição Federal e o Código Civil exigem que o titular conceda uma destinação socialmente útil à coisa. Mas, para isso, deverá ele extrair todas as suas potencialidades. Nada obstante, em várias ocasiões, a propriedade não estará apta a desempenhar o seu fundamental papel, em razão de limitações físicas ao exercício da mais ampla fruição do bem imóvel. Daí decorre a necessidade do prédio serviente de desempenhar função solidária, no sentido de propiciar ao prédio dominante as condições necessárias a sua normal atuação.

63. Nosso **ponto de partida se alinha e ganha força** com a abalizada doutrina, ainda de ROSENVALD ^[7], que inicia o estudo das características fundamentais dos direitos reais tratando exatamente desta dicotomia para, logo em seguida, acentuar que o direito de propriedade, como qualquer outro direito fundamental, se submete a uma ponderação de valores, afastando dogmas absolutistas, bem como sujeitando o Direito Civil à Constituição. Inclusive, a par desse entendimento, para fixar, quanto à tipicidade dos direitos reais, sua suscetibilidade à flexibilização, nos espaços consentidos em lei. E, nessa lógica, concluir pela aproximação entre as situações reais e obrigacionais a partir da função social dos contratos, especialmente em situações em que "os direitos reais podem nascer de negócios jurídicos". Exatamente o que qualifica o nascedouro da instituição de direito real de servidão no imóvel público, no caso sob apreciação.

64. E mais. O renomado autor, a par do entendimento que explicita, sobre admitir a abertura dos direitos reais aos fatos sociais, crava a seguinte passagem:

Certamente, o controle de legitimidade e merecimento da atuação conferida aos particulares para a modelagem de direitos reais será dado pela prevalência axiológica da Constituição Federal, com influxo da tutela aos aspectos existenciais da pessoa humana e proteção dos interesses metaindividuais que gravitam ao redor dos interesses patrimoniais dos particulares. Enfim, trata-se de aplicação do princípio da função social da propriedade, como abordaremos adiante.^[8]

65. A imersão feita a partir do parágrafo 56, supra, objetiva conferir suporte jurídico-constitucional à viabilidade da instituição da **servidão de trânsito sobre bem público**, em não sendo sacrificadas - como não se cogita de serem - as faculdades de uso e gozo pela PC/MG, a cujos serviços públicos está afetada a área, posto que, formalmente, haverá apenas o compartilhamento do trânsito, que deixa de ser local. Ou seja, nem mesmo as consequências da instituição da subtração de parcela das faculdades inerentes ao domínio haverá de modo pleno, porque não haverá uma faixa de servidão sobre a qual não poderá a PC/MG transitar.

66. Há, todavia, além da observância de todas as exigências legais para formalizar a servidão de trânsito sobre o imóvel de domínio do Estado, outras cautelas a serem tomadas, eis que, nas servidões de trânsito, a de maior inclui a de menor ônus, e a menor exclui a mais onerosa. Tais premissas induzem à conclusão de que a passagem de caminhões para carregar e descarregar junto ao supermercado implicará a absorção de trânsito de carros menores, por exemplo. Situação jurídica que deve ser considerada, notadamente em relação à segurança da área e até mesmo a eventuais impactos estruturais das construções, decorrentes do trânsito pesado, sobre o pavimento/calçamento, o que repercute na definição do valor da indenização, talvez diferida no tempo e sob condição de (re)avaliações sucessivas no tempo.

67. A respeito deste último aspecto, Flávio Tartuce^[9]:

A servidão é regida pelo *princípio de menor onerosidade ao imóvel serviente* ou pelo *regramento do civiliter modo* (MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Código...*, 2008. p. 1.489; DINIZ, Maria Helena. *Código...*, 2010, p. 961). Prevê expressamente o art. 1.385 do Código Civil de 2002 que o exercício da servidão será restringido às necessidades do prédio dominante, evitando-se, quanto possível, agravar o encargo ao prédio serviente. Para a efetivação dessas premissas, o dispositivo consagra os seguintes preceitos específicos, nos seus parágrafos, que afastam interpretações extensivas a respeito das servidões:

- 1.º - Constituída para certo fim, a servidão não se pode ampliar a outro. Exemplo: se a servidão é para pastagem de gado, não pode incluir a cultura agrícola no mesmo campo rural. Ou ainda, se a servidão é de passagem de água de chuva, não é possível também passar a água de esgoto.
- 2.º - Nas servidões de trânsito, a de maior inclui a de menor ônus, e a menor exclui a mais onerosa. Exemplos: se a servidão é de passagem de carros, inclui a passagem de pessoas, motos e bicicletas. Todavia, a recíproca não é verdadeira. Uma passagem de motos e bicicletas não inclui a passagem de carros.
- 3.º - Se as necessidades da cultura, ou da indústria, do prédio dominante impuserem à servidão maior largueza, o dono do serviente é obrigado a sofrê-la; mas tem direito a ser indenizado pelo excesso. Assim, imagine-se que a servidão foi imposta para passagem de animais de menor porte, inicialmente. Todavia, o dono do imóvel dominante passa a ter uma atividade relativa a animais maiores. O dono do imóvel serviente é obrigado a tolerá-lo, tendo direito, porém, a uma indenização pela tolerância. A norma tende a conservar a servidão, dentro de suas possibilidades e de acordo com a função social da posse e da propriedade.

Vários são os julgados que fazem incidir as regras expostas. Vejamos alguns, a fim de ilustrar a obra. De início, transcreve-se ementa do Tribunal de Minas Gerais, bem ilustrativa a respeito da segunda regra acima transcrita:

"Manutenção de posse. Requisitos. Art. 927, CPC. Servidão de passagem. Estrada rural. Objetos colocados fora do leito carroçável. Turbação não configurada. Quem se proclama possuidor deve ultrapassar os requisitos legais atinentes à matéria (CPC, art. 927), incumbindo-lhe o ônus da prova (CPC, art. 333, I). A servidão de passagem é um encargo imposto ao prédio. Serviente. Em proveito exclusivo de outro prédio. Dominante. Pertencente a dono diferente. Nos termos do § 2.º do art. 1.385, do Código Civil, 'nas servidões de trânsito, a de maior inclui a de menor ônus, e a menor exclui a mais onerosa'. Sendo objeto da servidão apenas a estrada, a manutenção da posse abrange somente o leito carroçável, sendo incabível o pleito de retirada de troncos, mourões e outros objetos colocados ao lado da estrada, mas fora do leito carroçável" (TJMG, Apelação Cível 0008183-10.2010.8.13.0086, Brasília de Minas, 18.ª Câmara Cível, Rel. Des. Mota e Silva, j. 13.12.2011, DJEMG 16.01.2012).

Da mesma Corte Mineira, colaciona-se trecho de outra decisão que interpreta muito bem o sentido do art. 1.385 do CC/2002, aduzindo que "reza o art. 1.385 do Código Civil que a servidão não se constitui para propiciar ao dono do prédio dominante a realização de caprichos, mas sim para permitir-lhe a razoável satisfação de necessidades ligadas à utilização do imóvel de que é titular. Como disciplina o mesmo artigo, nas servidões de trânsito, que têm por finalidade a ligação de um

prédio a outro, a de maior inclui a de menor ônus, enquanto a menor exclui a mais onerosa. Ademais, as pessoas que detêm servidão para um prédio não podem ampliá-lo a outro, contíguo, intermédio ou que venha a se juntar a prédio dominante” (TJMG, Agravo de Instrumento 1.0701.08.219712-3/0011, Uberaba, 10.ª Câmara Cível, Rel. Des. Cabral da Silva, j. 17.03.2009, DJEMG 03.04.2009). Corretamente, o aresto afastou a passagem de veículos, quando a servidão convencionava apenas a passagem de pessoas.

68. Com efeito, compreende-se deva ser o gravame limitado no tempo, justificando-se a alteração de uma das características do instituto de direito civil, exatamente por decorrer de um negócio jurídico, o TAC, com sua função socioambiental, bem como por incidir sobre bem público em área de segurança, a exigir derrogação em prol do interesse público envolvido.

69. Nesse sentido, recomenda-se que seja estabelecida a servidão por cinco anos [prazo médio no direito administrativo, inclusive sendo o prescricional de qualquer ação ou direito em face do Poder Públicos], podendo ser prorrogada se persistirem os motivos determinantes de sua instituição, e também para reavaliação sobre a segurança na área durante esse interregno e dos impactos porventura causados ao imóvel público e respectivas construções.

III - CONCLUSÕES

70. À vista dos fundamentos jurídicos expostos, dos documentos e dados que instruem o expediente;

71. partindo-se da opção jurídica que melhor se adequa à finalidade de gravar o bem público visando a proporcionar utilidade a outro imóvel, albergada pelo art. 52 do Decreto Estadual nº 46.467/2014 - servidão em imóvel de propriedade do Estado;

72. considerando-se que o instituto da servidão tem definição no art. 1.378 do Código Civil Brasileiro, consistindo em instituição de direito real sobre coisa alheia, com desdobramento do domínio sobre o bem em prol de outro prédio, que, de forma relacional, passa a ser o dominante;

73. por se tratar, essa funcionalidade do imóvel (serviente), de sofrer restrição positiva em benefício de outro, a configurar patente ligação com o princípio da função socioambiental que deve cumprir a propriedade urbana, nos termos da Constituição da República e do Estatuto da Cidade, orientando o uso e fruição do imóvel, seja público ou privado;

74. por fim, atentando-se para o interesse social de que se reveste o empreendimento a ser instalado e beneficiado, um dos fundamentos da autorização da instalação, no corpo do TAC firmado pelo MP/MG, desde que cumpridas as medidas compensatórias e mitigadoras, a motivar que o bem público suporte a instituição da servidão de trânsito (utilidade positiva),

75. opina-se pela viabilidade jurídica de instituição da servidão, com o desdobramento do domínio do bem público, compartilhando-se uma das faculdades inerentes ao direito de propriedade. Contudo, limitada a cinco anos, cuja alteração de uma das características da servidão civil opera-se mediante derrogação em favor do interesse público envolvido, o que fica estabelecido como **recomendação**.

76. E desde que observadas todas as formalidades legais, conforme os fundamentos deste parecer, notadamente:

77. a) aditar-se o negócio - já constante do TAC, consignando-se a recomendação do parágrafo 75 e as que se seguem;

78. b) reenviar a solicitação à SEPLAG, instruída na forma do art. 52 do Decreto nº 46.647/14, para conclusão da análise de acordo com o presente parecer;

79. c) ato contínuo, levar ao registro imobiliário, como determina o art. 53 do Decreto nº 46.467/14 combinado com os arts. 1.227 e 1.245 a 1.247 do Código Civil e conforme a Lei de Registros Públicos, nº 6.015/73;

80. d) no aditamento ao TAC fazer constar e instruir o negócio com a definição da área de trânsito, juntando-se croqui e memorial descritivo da mesma, de modo a acautelar-se quanto à distância mínima que deve haver entre a passagem dos caminhões e os imóveis/construções.

81. e) estabelecer prazo para a servidão, que, recomenda-se, seja de cinco anos, podendo ser prorrogado, se mantiver a necessidade e não houver prejuízo para o desempenho das funções públicas típicas da PC/MG.

82. Compete exclusivamente à área técnica dizer da adequação dos valores estabelecidos a título de indenização pela servidão instituída, observados os ditames legais; da possibilidade de o compartilhamento se iniciar antes mesmo da formalização da servidão, podendo gerar direito de crédito do Estado desde logo, e da própria extensão temporal desse ônus (5 anos). Reforçamos que esse parecer não adentrou a quaisquer desses aspectos, que são técnicos, e escapam à competência da AGE (inteligência do disposto no art. 8º da Resolução AGE 93/21).

83. A servidão prevista no negócio jurídico somente se constitui efetivamente com o registro, conforme art. 1.378 do Código Civil Brasileiro e art. 172 da Lei nº 6.015/73.

84. É como se submete à consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

De acordo. Aprovado.

Wallace Alves dos Santos
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado

- [1] FARRANDO, Ismael; MARTINEZ, Patrícia R. (Org.) Manual de direito administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1996, p. 514 *apud* CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 1.023)
- [2] Conferir Di PIETRO, Maria Sylvia ZANELLA. Curso de Direito Administrativo. 20 ed.São Paulo Atlas,2007, p. 134-142.
- [3] SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; SOUZA, Rodrigo Pagani de. "Servidão de aqueduto em imóvel público". Revista de Direito Administrativo Contemporâneo - ReDAC. Ano 1. Vol. 2 set/out 2013. Marçal JUSTEN FILHO (Coord.), 41-51, p. 42 e 43.
- [4] ALMENDANHA, Cristina Malaski. "A superação da dicotomia público-privado sob o enfoque da função social da propriedade". Trabalho apresentado ao Programa de Pós Graduação em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Linha de Pesquisa: Estado, atividade econômica e desenvolvimento sustentável. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=136c2f0599b3a017>>. Acesso em 18.mai.2021.
- [5] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. : Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 48 e 49.
- [6] ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de. Curso de Direito Civil. Reais. 13.ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 767.
- [7] ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de. p. 33-46; p. 33; p. 46.
- [8] ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de
- [9] TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Vol. 4. Direito das Coisas. Rio de Janeiro:Forense, 2014, p. 296 e 297.



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 20/05/2021, às 11:02, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).
Nº de Série do Certificado: 11116803447664515227515078365652857667



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 20/05/2021, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 20/05/2021, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29506009** e o código CRC **D48966A4**.