



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 0200180107036

PGE.Net Nº: 2018.02.000799

ORIGEM: SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO - SAEB

ASSUNTO: Consulta - Proteção e Conservação do Patrimônio Público

PARECER Nº 004526/2019

PATRIMÔNIO PÚBLICO. Regime jurídico dos bens públicos. Ocupação indevida. Poder de polícia conferido à Administração Pública, com o atributo da autoexecutoriedade, a ser exercido para a proteção do patrimônio público e restituição à sua finalidade. Medidas administrativas urgentes para a defesa e a retomada da posse de bens públicos, a ser promovidas independentemente de autorização do Poder Judiciário. Recomendação de atribuição de caráter uniforme e sistêmico, em substituição ao Parecer nº 2361/2018.

O ilustre Chefe de Gabinete da Secretaria da Administração – SAEB, Dr. Rodrigo Pimentel de Souza Lima, através do despacho de fl. 03, consulta esta Procuradoria acerca das providências que devem ser adotadas em caso de ocupação indevida de imóveis de propriedade do Estado da Bahia, buscando um pronunciamento sistêmico por parte deste órgão jurídico.

Na manifestação técnica de fl. 02-v, a ilustre Diretora de Administração de Bens Imóveis - DBI, da Superintendência de Patrimônio – SUPAT/SAEB, Sra. Laura Protásio Santos, registra que *"(...) diversas unidades imobiliárias continuam vulneráveis, e a garantia da proteção através de vigilância na maioria das vezes se torna ineficaz, seja pela complexidade, diversidade da tipologia dos bens e extensão do território baiano, ou mesmo pela "organização" dos movimentos que trabalham estrategicamente as invasões que ganham proporções imensuráveis em curto espaço de tempo".*



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Informa ainda a i. Diretora acerca da atuação do Grupo de Trabalho que objetiva encontrar soluções para coibir o avanço destas ocupações irregulares e resolver as já existentes, com a participação de diversos órgãos e entidades estaduais, inclusive desta Procuradoria, existindo consenso acerca da necessidade de ser estabelecido procedimento padrão para atuação eficiente do Estado¹.

Nesse contexto, a SAEB busca estabelecer um fluxo padronizado que permita a execução de medidas administrativas urgentes para a proteção e a recuperação do patrimônio público, de forma segura e célere, respaldado no embasamento jurídico desta Procuradoria.

É o relatório.

Passo a opinar com as considerações que se seguem.

Os bens públicos são destinados, precipuamente, ao atendimento do interesse público e gozam de um regime jurídico de maior proteção e rigor (inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não sujeitos à oneração).

Por essa razão, a ocupação indevida de bem público não é passível de gerar posse e quaisquer de seus efeitos, restando caracterizada mera detenção. A detenção, por sua vez, configura-se numa posse desqualificada pelo ordenamento jurídico pátrio, que não legitima a proteção possessória do invasor, sendo considerada como um fato ilícito.

Esse entendimento foi confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, mediante a aprovação da **Súmula nº 619**: "*A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias*" (julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018).

Com efeito, a Administração Pública deve utilizar medidas protetivas, incluindo atos de defesa e de desforço², a fim de coibir a ocupação indevida de bens públicos e restituí-los à sua finalidade, com fundamento no seu poder de polícia administrativa.

¹ Encontra-se sob a análise desta Procuradoria a proposta da Instrução Normativa que "*Orienta aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual quanto à formalização de procedimentos a serem seguidos no Desforço*", nos termos da minuta ofertada pela DBI/SUPAT/SAEB no Processo PGE.Net 2019.02.004401.

² Consiste na autoproteção da posse no caso de esbulho (perda da posse), visando reavê-la de quem dela se apropriou ilegalmente.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Dispõe a Administração Pública do poder de polícia administrativa, com os atributos da discricionariedade, da autoexecutoriedade e da coercibilidade, que deve ser exercido para a proteção e a defesa do patrimônio público.

Por meio do poder de polícia, a Administração Pública realiza diretamente as suas decisões, caracterizando uma forma de execução forçada que independe de autorização do Poder Judiciário, em face do caráter de urgência da medida como condição inafastável para proteção do interesse público, evitando o socorro tardio do judiciário que, na hipótese sob análise (ocupação indevida de bem público), certamente será ineficaz em face da nova realidade fática das ocupações.

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que: *“Pode a Administração Pública promover, por si mesma, independentemente de remeter-se ao Poder Judiciário, a conformação do comportamento do particular às injunções dela emanadas, sem necessidade de um prévio juízo de cognição e ulterior juízo de execução processado perante as autoridades judiciárias”,* posto que *“os interesses defendidos freqüentemente não poderiam, para eficaz proteção, depender das demoras resultantes do procedimento judicial, sob pena de perecimento dos valores sociais resguardados através das medidas de polícia”* (Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, SP, 26ª edição, Ano 2009, p. 834/835).

Igualmente assinala a Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro: *“Também se fala em autotutela para designar o poder que tem a Administração Pública de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que ponham em risco a conservação desses bens”* (Direito Administrativo, Ed. Atlas, SP, 25ª edição, Ano 2012, p. 70/71).

Nesse contexto, é orientação uniforme desta Procuradoria Administrativa a necessidade de utilização de atos de defesa e de desforço, medidas coercitivas urgentes para a proteção do patrimônio público estadual, em face do poder fático exercido por particulares em bens públicos não se constituir em posse juridicamente aceitável.

No mesmo sentido é o Parecer nº 0004/2017/CPPAT/CGU/AGU da lavra do ilustre Advogado da União Aquiles Viana Bezerra, exarado nos autos do Processo nº NUP



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

00407.042109/2016-17 (cópia anexa), que sustenta o exercício da autoexecutoriedade para fins de prevenir ou repelir o esbulho de imóveis públicos, sejam especiais, dominiais ou de uso comum, independentemente da propositura de ação judicial possessória, concluindo que:

“Ante o exposto, opinamos no sentido de que os gestores públicos e demais responsáveis pelos imóveis federais que estão sob guarda e proteção, em concorrência com os órgãos da Secretaria do Patrimônio da União, podem adotar os remédios administrativos para evitar a invasão (ocupação) ou para retomar a posse de imóveis federais esbulhados, de qualquer natureza, independentemente de propositura de ação judicial, requisitando e requerendo, respectivamente, se necessário for, a colaboração das forças policiais federais e estaduais”.

Esse também é o entendimento da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, consignado no Parecer AJG nº 193/2016 da lavra do ilustre Procurador do Estado Adalberto Robert Alves, exarado nos autos do Processo nº GDOC 1000879-373155/2016 (cópia anexa), que opinou pela constitucionalidade e a legalidade do ato administrativo de reintegração de posse de imóveis públicos via *manu militari*, ou seja, prescindindo de prestação jurisdicional, a qualquer tempo, independentemente do requisito temporal previsto no artigo 1.210, §1º, do Código Civil, apresentando o referido opinativo a seguinte conclusão:

"Dirigindo-me à conclusão deste parecer posso afirmar, sem dúvidas, e com esteio na melhor doutrina, jurisprudência e precedentes pareceres da Procuradora Geral do Estado, que à Administração Pública é facultado manter ou retornar a posse de seus bens em caso, respectivamente, de turbação ou esbulho, independente de ordem judicial.

Se até mesmo ao particular é excepcionalmente garantida, em caso de turbação ou esbulho, o exercício da autotutela, certamente a Administração Pública também pode exercê-la.

Enquanto o agir do particular encontra lastro em dispositivo do Código Civil (art. 1.210, §1º), a atuação administrativa está escudada no regime publicístico de seus bens.

Advém, daí uma diferença crucial, qual seja, o particular está adstrito a um requisito temporal ("contanto que o faça logo"), ao passo que a Administração pode exercer seu direito a qualquer tempo. Por óbvio, é recomendável que aja o mais rápido possível,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

até porque, como dito alhures, não se trata meramente de um poder, mas de um verdadeiro dever da Administração garantir a posse e uso de seus bens, conforme a destinação que lhes foi dada."

O combate à ocupação individual dos imóveis públicos e apropriação privada dos bens coletivos também encontra respaldo na norma do art. 1.210, §1º, do Código Civil, *in verbis*:

"Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse."

A jurisprudência pátria, na mesma linha, vem conferindo à Administração Pública o poder-dever de defender o seu patrimônio das invasões e ocupações irregulares, mediante instrumentos de autotutela da posse, a exemplo dos seguintes julgados:

"A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem – e no caso do Estado, devem – ser combatidos pelo desforço imediato, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio estadual da legalidade da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações."

(Recurso Especial nº 1.071.741 – SP (2008/0146043-5 – 2ª Turma – Relator: Min. Herman Benjamin – DJE nº 714, div 15.12.2012, pub 16.12.2010)

"No caso de demolição total ou parcial de obras/edificações realizadas em área pública, é dispensada a necessidade de intimação demolitória prévia, porquanto o Estado detém o poder de polícia de seus bens (...). Portanto, ocorrendo a demolição nessas condições, a ação estatal estará acobertada pela legalidade."

(Processo nº 20100111358282 acj, Acórdão nº 490377 de 15/03/2011, Tribunal de Justiça do Distrito Federal, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Diante dos embasamentos ora postos, as medidas administrativas em causa vinculam a atuação da Administração Pública no âmbito da proteção e retomada da posse turbada ou esbulhada, constituindo um instrumento de defesa do patrimônio público.

Para conferir segurança à operacionalização das ações advindas da orientação desta Procuradoria, os atos de defesa e desforço para a proteção e retomada dos imóveis estaduais devem ocorrer nas hipóteses de **ocupações indevidas**, sem respaldo legal ou contratual, observando as seguintes premissas:

1. Quando a ocupação de terrenos estaduais apresentar a presença de embriões de obra, marcos, cercas e muros, que podem resultar inclusive em comercialização ilegal de lotes, deverá a Administração realizar o desforço de forma imediata, sem prévia notificação. Eventual notificação deve ser analisada com cautela, diante das peculiaridades de cada caso, pois pode resultar numa "qualificação" da ocupação (aceleração das obras, montagem de barracos, presença de pessoas, vendas ilegais, etc).

A prática insidiosa de grilagem sobre terrenos públicos vem crescendo assustadoramente, especialmente para venda de áreas em loteamentos clandestinos, o que se configura em crime qualificado contra a Administração Pública (art. 50, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal nº 6.766/1979).

2. Quando se tratar de ocupações de prédios e edificações estaduais, a Administração deverá realizar a prévia notificação extrajudicial dos ocupantes para a desocupação do imóvel, visando à retomada consensual. Não sendo atendida a notificação, deverá a Administração realizar o desforço para reaver sua posse.

3. Quando se tratar de terrenos estaduais com ocupações precárias (não consolidadas), a Administração deverá realizar a prévia notificação extrajudicial dos ocupantes para a desocupação do imóvel, visando à retomada consensual. Não sendo atendida a notificação, deverá a Administração realizar o desforço para reaver sua posse.

Constatada a existência de ocupação precária para fins de moradias, que, em regra, envolvem famílias de baixa renda e demandam do Poder Público políticas públicas específicas por representar um problema social grave, a Administração deverá verificar



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

a possibilidade de enquadramento das famílias em algum programa de habitação popular ou aluguel social.

4. Não se aplica o desforço às ocupações já consolidadas de terrenos estaduais que se vinculam às alternativas de regularização fundiária ou adoção de medidas judiciais para a desocupação do imóvel público.

A Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, acrescentou o art. 16-C à Lei Federal nº 9.636/1998 que traz a definição de "área urbana consolidada". Assim, as ocupações consolidadas podem ser caracterizadas com base em critérios objetivos estabelecidos pela referida Lei, a exemplo da presença de: 1. edificações residenciais e comerciais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Esta definição de área consolidada por meio de critérios objetivamente mensuráveis constitui um balizador para distinção entre as **ocupações consolidadas** e as **ocupações precárias**, devendo ser agregados ainda os aspectos relacionados a avaliação física das ocupações. Considerando a área de conhecimento envolvida, entendo que, no âmbito estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR deverá ser consultada quando houver dúvida quanto a esse enquadramento.

Dessa forma, quando for constatada a presença de ocupações consolidadas, deverá a Administração realizar a notificação extrajudicial dos ocupantes para a retomada consensual do imóvel e, não sendo possível o acordo, passa-se a adoção de medida judicial para a desocupação.

A ação tempestiva da Administração Pública coibirá quaisquer danos ao patrimônio público, bem como edificações irregulares, evitando que a omissão do Estado possa contribuir para a ocupação indevida de bens públicos estaduais.

Para a efetivação destas medidas é essencial a atuação da Polícia Militar para manter e preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio público, considerando o potencial surgimento de conflitos entre os envolvidos na ação.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

A adoção destas medidas demanda também a elaboração de planejamento conjunto, especialmente entre a Secretaria ao qual o imóvel estiver vinculado e a Superintendência de Patrimônio - SUPAT/SAEB, incluindo: 1) confirmação da dominialidade estadual; 2) vistoria prévia do local; 3) dimensionamento da força policial; 4) comunicação à Prefeitura Municipal e às empresas de abastecimento de água e fornecimento de energia acerca da ocupação indevida de imóvel público para que não haja outorga de alvarás/licenças e prestação de serviços; 5) equipamentos, máquinas e veículos para a demolição e transportes de móveis, materiais e resíduos de obra, bem como local adequado para o armazenamento ou descarte destes; 6) segurança posterior da área para coibir nova ocupação irregular; e 7) destinação apropriada do imóvel.

Devem ainda ser agregadas à retomada do imóvel, as seguintes medidas, quando cabíveis: 1) abertura de processo de reparação dos danos gerados ao imóvel e 2) apuração de eventuais responsabilidades funcionais, considerando que a gestão direta, a vigilância e a guarda do imóvel público cabem ao órgão ao qual este está vinculado. Impedir a invasão ou ocupação de imóveis públicos é dever do gestor, para fins de garantir sua utilização adequada, sua preservação e a manutenção de sua finalidade.

Pelo exposto, a tutela possessória judicial não é o único meio para o exercício de pretensões diante de uma turbacão ou esbulho, devendo a Administração Pública utilizar da via extrajudicial da autotutela, a fim de recuperar a gestão sobre o patrimônio público ilicitamente subtraído por particulares, com fundamento no regime jurídico dos bens públicos, no poder de polícia administrativa e no art. 1.210, §1º, do Código Civil.

Assim, o órgão ao qual o imóvel estiver vinculado, com o apoio da SUPAT/SAEB, deverá adotar as medidas necessárias para a defesa e retomada administrativa da posse do imóvel estadual ocupado indevidamente, mediante o desforço necessário, com emprego de força policial, se for o caso, proporcional ao agravo, observando as premissas postas neste opinativo.

Destaque-se, por fim, que havendo eventuais pleitos de indenização das acessões ou benfeitorias, a análise será feita de forma individualizada, devendo a demanda do caso concreto ser sempre submetida à apreciação desta Procuradoria, considerando o postulado da Súmula nº 619 do STJ.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Visando a uniformização da orientação, recomendo que ao presente parecer seja conferido caráter uniforme pela ilustre Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa e atribuído caráter sistêmico pelo Exmº Procurador Geral do Estado, nos termos previstos no art. 88, inciso IV, do Decreto Estadual nº 11.738/2009 (Regimento Interno da PGE), a fim de subsidiar a dispensa de manifestação prévia desta Procuradoria nos processos que versarem sobre ocupação irregular de imóveis públicos, em substituição ao Parecer nº 2361/2018, proferido nesse processo às fls. 05/12.

Atribuído o caráter uniforme e/ou sistêmico, deverá a Administração Pública Estadual, de forma estrita e sob sua responsabilidade, observar as orientações declinadas neste opinativo.

À superior apreciação da ilustre Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa.

NÚCLEO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO E MEIO AMBIENTE,
em 18 de outubro de 2019.

(assinatura eletrônica)

Gertha Merícia R. P. de Almeida

Procuradora Assistente



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
Procuradoria Administrativa

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº:0200180107036

PGE.Net Nº:2018.02.000799

ORIGEM:SAEB - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA

INTERESSADO (A) :Secretaria De Administração Do Estado Da Bahia - Saeb

**ASSUNTO:PATRIMÔNIO - Proteção e Conservação do Patrimônio Público - Retomada
por Desforço Incontinenti**

DESPACHO

Acolho, na íntegra e por seus fundamentos, o parecer nº 4526, que orienta a Administração Pública quanto ao exercício do poder de polícia para proteção do patrimônio público indevidamente ocupado.

Atribuo-lhe caráter uniforme, nos termos do art.88, IV, r, do Decreto Estadual 11.738/2009 c/c art. 9º, I, do Decreto Estadual 11.737/2009, devendo-se observar a orientação aqui firmada em substituição ao parecer nº 2361/2018.

Considerada a necessidade de orientação geral, submeto o parecer à análise do Exmo. Sr. Procurador Geral do Estado, com o fito de lhe conferir caráter sistêmico.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 22 de outubro de 2019.

Bárbara Camardelli
Procuradora Chefe

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DA BAHIA
3ª Avenida, nº 370, Centro Administrativo da Bahia - CEP 41.745-005, Salvador-Ba - Fone (71) 3115-0492
NN. 2018.02.000799 Página 1 de 1 Página www.pge.ba.gov.br



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

PROCESSO Nº 0200180107036 (PGE.Net 2018.02.000799)
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA

DESPACHO

Acompanho as orientações delineadas no Parecer nº 004526/2019 (fls. 11/15), da lavra da Procuradora Assistente Gertha Merícia Rios Pinheiro de Almeida, aprovadas pela Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa Bárbara Camardelli (fl. 35), nos autos do processo administrativo em epígrafe, em derredor das medidas administrativas a serem adotadas pela Administração Pública Estadual para a proteção do patrimônio público e restituição à sua finalidade, em casos de ocupação indevida.

Considerado o inequívoco risco de danos ao erário, caso as medidas administrativas apontadas no Parecer nº 004526/2019 não sejam tomadas, como também o alcance da matéria, cuja solução potencialmente repercute em todo o Estado da Bahia, a exigir atuação convergente por todos os órgãos desta Procuradoria Geral do Estado, atribuo caráter sistêmico ao entendimento consignado no mencionado pronunciamento, nos termos dos arts. 10, inciso I, 5º, incisos I e II, e 4º, inciso III, todos do Decreto estadual nº 11.737 2009.

À Coordenação deste Gabinete para extração de cópias do presente Despacho, do Parecer nº 004526/2019 e do Despacho de fl. 35, que deverão ser encaminhadas à Procuradoria Administrativa, à Procuradoria Judicial, à Procuradoria de Controle Técnico e à Procuradoria do Interior para conhecimento e comunicações pertinentes. Outrossim, cópias deverão ser igualmente enviadas ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento para adoção das providências a seu cargo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Após as providências indicadas, restituam-se os autos à SAEB, Órgão de origem, que deverá adotar as medidas pertinentes à divulgação da orientação em apreço.

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO, 07 de fevereiro de 2019.

PAULO MORENO CARVALHO
Procurador Geral do Estado