

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000006019441

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 709/2020 - GAB

EMENTA: CONSULTA. PARALISAÇÃO DE EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO CONTRATADO PELA GUARDA E VIGILÂNCIA DO LOCAL ENQUANTO DETIVER O IMÓVEL. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre consulta a respeito da responsabilidade pela vigilância e guarda de obras públicas paralisadas.

2. Inicialmente, a consulta tratava apenas de obras cuja execução restou suspensa no contexto das medidas adotadas em combate à pandemia de COVID-19.

3. Todavia, ao enfrentar a matéria no **Parecer ADSET n. 21/2020** (000012740138), a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Educação procedeu à análise da questão de forma mais ampla,

alcançando "as demais situações envolvendo obras paralisadas no âmbito desta pasta". Eis o que se colhe da conclusão dessa peça opinativa:

"Ante todo o exposto, o que determinará a obrigação de guarda e vigilância do canteiro, portanto, será o exercício efetivo da posse do local, conforme o disposto a seguir:

I - caso a Administração tenha formalizado a suspensão em ato específico, autorizando o particular a promover sua desmobilização, caberá a ela a obrigação de vigiar o canteiro de obras a partir de então, ou seja, do momento em que os encargos contratuais tiveram sua exigibilidade suspensa e o particular deixou o canteiro de obras;

II - de outro lado, se a paralisação foi informal, isto é, não contou com ato específico algum, e o contratado não notificou a Administração acerca do ocorrido ou buscou judicialmente autorização para desmobilizar-se do canteiro, em princípio caberá a ele responder pela guarda do ambiente durante todo o período;

III - há que se chamar a atenção, todavia, para uma questão relevante. Embora a obrigação de guarda e vigilância acima destacada decorra de uma situação de fato, que se constitui como um verdadeiro efeito do contrato de obra firmado, ela não existirá se o contrato, expressamente, contiver uma cláusula disciplinando o tema de forma diversa. Então, é de se concluir que o empreiteiro responde pela guarda do canteiro de obras enquanto tal ambiente estiver sob sua posse e cuidados, exceto nas hipóteses em que o contrato dispuser regra em sentido diverso, seja exonerando-o dessa obrigação ou atribuindo-a a terceiro".

4. É o relatório. De partida, cumpre anotar que ocupação de imóveis públicos para fins de realização de obras de igual natureza não revela relação jurídica de posse, mas sim de mera detenção.

5. Segundo a doutrina, a detenção "é uma posse degradada, juridicamente desqualificada pelo ordenamento jurídico vigente". Ademais, ainda a doutrina destaca que, "considerando-se as situações de poder do sujeito sobre bens, é lícito afirmar que elas se produzem em uma escala autônoma de três tipos: (a) propriedade - pela titularidade do direito real; (b) posse - situação subjetiva atribuída àquele que exercer poder fático de ingerência econômica sobre a coisa; (c) detenção - hipótese em que o poder de fato praticado sobre a coisa é desqualificado pelo sistema jurídico". (FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: direitos reais. 13ª edição. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 1240).

6. Na espécie, importa anotar que, por definição, o poder de fato exercido por particular sobre bem público não induz posse, haja vista a inalienabilidade inerente a essa espécie de bens (art. 100 do Código Civil). Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. IMPOSSIBILIDADE. MERA DETENÇÃO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Ação de Reintegração de posse, movida pelo Estado de Mato Grosso contra Disveco Ltda. e Kuki Piran, relativa a imóvel que ocuparam, indevidamente, situado em área pública. O Juízo de 1º Grau julgou parcialmente procedente o pedido, para determinar a reintegração de posse do imóvel em favor do Estado, com indenização, ao réu, pelas benfeitorias nele realizadas. O Tribunal de origem, reformando parcialmente a sentença, deu provimento ao recurso do Estado de Mato Grosso, para excluir a indenização, restando prejudicada a Apelação, interposta por Disveco Ltda.

III. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que **"não é cabível o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública, pois admitir que o particular retenha imóvel público seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que não se harmoniza com os princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público"** (STJ, REsp 1.183.266/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/05/2011). Em igual sentido: STJ, AgInt no REsp 1.744.310/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/09/2019; REsp 1.762.597/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/11/2018; AgInt no REsp 1.338.825/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/04/2018.

IV. No caso, tendo o Tribunal de origem concluído que "o particular, portanto, nunca poderá ser considerado possuidor de área pública, senão mero detentor, cuja constatação, por si somente, afasta a possibilidade de indenização por acessões ou benfeitorias, pois não prescindem da posse de boa-fé (arts. 1.219 e 1.255.do CC)", não merece reforma o acórdão recorrido, no ponto, por ser consentâneo com o entendimento atual e dominante desta Corte.

V. Agravo interno improvido." (AgInt no AREsp 1564887/MT, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 10/03/2020) (g. n.)

7. Além disso, especificamente na situação daquele que executa obra pública, outro elemento concorre para obstar a posse, a saber, a configuração de situação típica de mera detenção, porquanto o particular, em tais circunstâncias, age em dependência para com o Poder Público, atuando "em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas", nos termos preconizados pelo art. 1.198 do Código Civil.

8. Com essas considerações, **deixo de adotar** a peça opinativa no ponto em que esta aduz tratar-se na espécie de posse, porquanto a hipótese é de mera detenção.

9. Com efeito, salvo se ato formal autorizar o contratado a desmobilizar o canteiro de obras, compete-lhe manter a vigilância e guarda dos bens públicos até que lhe seja concedido, por fundamento expresso (administrativo ou judicial, conforme o caso) desincumbir-se do exercício da detenção sobre os bens públicos cuja guarda lhe foi confiada em razão da execução da obra pública.

10. Como bem observou a peça opinativa devem ser ressalvados os casos em que houver regime contratual dispendo em sentido diverso. Além disso, eventual atividade de vigilância e guarda do canteiro de obras para além do que houver sido contratualmente pactuado, cumpre acrescentar agora, poderá ensejar o reequilíbrio econômico financeiro do ajuste, a depender da comprovação dos requisitos legais pertinentes, por evidente.

11. Com essas **considerações, ressalva e acréscimo, adoto e aprovo** as conclusões do **Parecer ADSET n. 21/2020** (000012740138), por seus próprios e jurídicos fundamentos.

12. Orientada a matéria, retornem os autos à **Secretaria de Estado da Educação, via Procuradoria Setorial**, para ciência e adoção das providências cabíveis, observada a urgência que o caso requer. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação (instruída com cópia do **Parecer ADSET n. 21/2020** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Casa.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 15/05/2020, às 09:35, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000012963983 e o código CRC A99433A9.

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência:
Processo nº 202000006019441

SEI 000012963983