

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO

KALINA FERREIRA AFONSO

**AUTOEXECUTORIEDADE ADMINISTRATIVA NA REINTEGRAÇÃO DE POSSE:  
análise do parecer da procuradoria de São Paulo acerca da ocupação de bens públicos  
para fins políticos**

JUIZ DE FORA

2017

KALINA FERREIRA AFONSO

**AUTOEXECUTORIEDADE ADMINISTRATIVA NA REINTEGRAÇÃO DE POSSE:  
Análise do parecer da procuradoria de São Paulo acerca da ocupação de bens públicos  
para fins políticos**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel, na área de concentração Direitos Reais.

Orientação: Prof. Dr. Marcus Eduardo de Carvalho Dantas.

JUIZ DE FORA

2017

KALINA FERREIRA AFONSO

**AUTOEXECUTORIEDADE ADMINISTRATIVA NA REINTEGRAÇÃO DE POSSE:  
análise do parecer da procuradoria de São Paulo acerca da ocupação de bens públicos  
para fins políticos**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel, na área de concentração Direitos Reais, submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

---

Orientador: Prof. Dr. Marcus Eduardo de Carvalho Dantas  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Bel. Mestrando Jordan Vinícius de Oliveira  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Bel. Mestranda Kélvia Faria Ferreira  
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

( ) APROVADO

( ) REPROVADO

Juiz de Fora, 06 de julho de 2017.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que age constantemente em minha vida, para que meus pensamentos, atitudes e ações estejam de acordo com sua vontade. Ao Espírito Santo Paráclito e Advogado que me instrui desde o início através de seus dons, virtudes, carismas, inspirações e moções. À Nossa Senhora, advogada da Graça, que se faz presente em todas as situações e lugares. Sua presença silenciosa e discreta socorre-me nas aflições.

Agradeço aos meus pais Sebastião e Neide por todo amor e dedicação que me criaram. A formação do meu caráter, a construção da minha personalidade e a escolha da minha formação acadêmica devem-se a seus esforços incondicionais. Saibam que o esmero de vossas palavras, a firmeza dos gestos e o afeto das atitudes moldaram o que sou e ajudaram-me a persistir fortemente nesses árduos cinco anos de aprendizados e obstáculos. Obrigada por cultivarem um lar onde o diálogo sempre permeia as nossas relações.

Agradeço aos meus irmãos Kaio e Kelmer pelo amor e pela amizade. Diariamente, vocês me motivam com suas afetuosas e divertidas palavras. Delicadamente, colaboram para que as nossas relações se mantenham fraternais.

Agradeço a todos que compõem o corpo da Universidade Federal de Juiz de Fora, em especial aos colegas, funcionários, servidores e docentes da Faculdade de Direito. É com grande alegria que findo essa jornada com a conquista do bacharelado em Direito nessa casa de notória excelência.

“Dos medos nascem as coragens. Os sonhos anunciam outra realidade possível, e os delírios, outra razão. Somos o que fazemos para transformar o que somos. A identidade não é uma peça de museu, quietinha na vitrine, mas sempre assombrosa síntese das contradições nossas de cada dia. Nessa fé fugitiva eu creio”.

(Eduardo Galeano)

## RESUMO

O presente artigo pretende investigar os aspectos político-jurídicos que envolveram as ocupações dos estudantes paulistas nas escolas da rede estadual, iniciadas no segundo semestre de 2015 e reiteradas no decorrer do ano de 2016. O foco central do trabalho é provocar uma reflexão sobre o tratamento que o Poder Público de São Paulo conferiu aos jovens estudantes, baseado na contestação da legitimidade do movimento e demarcado por atos de violência e antissociais. Será apreciado o modo como os institutos da autoexecutoriedade dos atos administrativos e do esbulho possessório foram invocados pela Administração Pública de São Paulo e suas contribuições para o acirramento das tensões. Nesse sentido, serão feitas algumas considerações sobre as incongruências apontadas no parecer da Procuradoria Geral do Estado a respeito do uso dos institutos da autoexecutoriedade e do esbulho possessório, evidenciando o claro equívoco do Estado na condução da solução do impasse.

**Palavras-chave:** Movimento estudantil. Ocupação escolar. Posse. Esbulho. Autoexecutoriedade.

## ABSTRACT

The present article intends to investigate the political-juridical aspects that involved the student occupations of the São Paulo's schools that begun in the second semester of 2015 and reiterated in the course of 2016. The central focus of the work is to incite a reflection on the treatment that the Public Power of São Paulo's government conferred on the young students, based on the contest of the legitimacy of the movement and demarcated by acts of violence and antisocial. It will be appreciated how the institutes of the self-enforcement of administrative acts and of dispossession were used by the São Paulo's public administration and their contributions to the increase of the tensions. In this way, some considerations will be made on the incongruities pointed out in the General Prosecutor of the State's legal report about the use of the institutes of self-executority and of the Dispossession, evidencing the clear mistake of the State in the conduct of the solution of the impasse.

**Keywords:** Student Movement. School Occupation. Possession. Dispossession. Self-enforcement.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 OCUPAÇÕES ESCOLARES NA REDE PÚBLICA DE SÃO PAULO</b> .....	9
<b>3 POSSE DE BENS PÚBLICOS E OCUPAÇÕES DE BENS PÚBLICOS</b> .....	14
<b>3.1 Classificação dos bens públicos quanto à destinação</b> .....	14
<b>3.2 Posse de bens públicos dominicais</b> .....	15
<b>4 PARECER 193/2016 – PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>	19
<b>4.1 Autoexecutoriedade administrativa</b> .....	20
<b>4.2 Ebulho possessório</b> .....	23
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	27
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	28

## 1 INTRODUÇÃO

O intuito deste trabalho é refletir brevemente sobre as ocupações dos estudantes no Estado de São Paulo, iniciadas em 2015. As ocupações dos discentes paulistas foram o germe para as lutas contra a reforma do ensino médio e a PEC 241 que se estenderam pelo país no ano de 2016.

Serão feitas algumas considerações acerca da chamada política de “Reorganização dos Ciclos”. Assinalando em quais aspectos o projeto de reorganização da rede de ensino estadual, se revelará como a preliminar para a precarização das escolas públicas e do desmonte das instituições de ensino. Em seguida, pretende-se demonstrar a tentativa da Administração Pública em deslegitimar o caráter político do movimento dos estudantes.

Neste contexto, o texto avançará denotando a incongruência da via eleita pelo Poder Público que, não obstante dispõe de vários meios inseridos no ordenamento jurídico, elegeu restringir o impasse da ocupação dos alunos atribuindo um enquadramento de ilegalidade. Procedendo-se, portanto, na tentativa de generalizar as ocupações como atos de esbulho possessório. Nesse sentido, elaborou-se um ofício para que a Procuradoria Geral do Estado pudesse anuir sobre o uso de mecanismos de autotutela.

Dimensionando o quadro da crise, examinaremos o uso do instituto publicístico da autoexecutoriedade dos atos administrativos. Essa é uma clara estratégia do Poder Público de São Paulo em afastar qualquer análise de mérito pelos organismos judiciais. Por fim, se intentará propor que a abordagem oferecida pelas doutrinas administrativistas e civilistas são escassas e não resolvem os desafios instalados.

O peso simbólico da experiência das ocupações é ressaltar o sentimento de pertencimento dos alunos com as escolas. Em artigo veiculado ao site do jornal **Tribuna de Minas**, Eliana Perini, Fernanda Vieira, Joana Machado, Marcos Chein e Sérgio Ávila – professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – discorrem sobre o poder de pertencimento nas ocupações:

A ocupação é um movimento em que nos sentimos parte da escola, é um espaço democrático em que todos têm voz, diferente do que costuma ser a própria escola. A ocupação nos garante um espaço sem opressão e que seja emancipador. Por isso, quando ocupamos, ocupamos com nossas pautas de reivindicações, mas também ocupamos para mudar a maneira vertical como se decidem as coisas (PERINI *et al.*, 2016).

## 2 OCUPAÇÕES ESCOLARES NA REDE PÚBLICA DE SÃO PAULO

Pela Secretaria de Educação do Governo, Geraldo Alckmin apresentou, no ano de 2012, um documento intitulado *Reorganização do Ensino Fundamental e do Ensino Médio*. Segundo o secretário responsável pela pasta, Herman Voorwald, a elaboração do projeto teria como premissa a universalização da educação em todo o Estado a níveis oferecidos por países mais desenvolvidos (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO/SP, 2012) e em perfeita harmonia com os fundamentos de gestão participativa.

Posteriormente, mais detidamente no dia 23 de setembro de 2015, o secretário de Educação divulgou uma nota no portal do governo informando que as medidas já vigorariam para o ano de 2016. Todavia, o que se constatou na chamada “reorganização” dos ciclos, se concentraria, com efeito, na implementação de medidas que restringiriam o acesso dos estudantes, tais como o fechamento de estabelecimentos de ensino e o remanejamento obrigatório dos discentes de suas escolas<sup>1</sup>.

Em publicação no sítio da Empresa Brasil de Comunicação, do dia 25 de outubro de 2015, a estimativa era de que cerca de 311 mil estudantes seriam obrigados a mudar de suas escolas. Ademais, especialistas demonstraram sérias preocupações com a falta de transparência diante da condução da proposta de reorganização. Ocimar Alavarse, professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), advertiu que o que determina o sucesso de uma escola não é a opção pela gestão de um ciclo. Há outros fatores que devem ser considerados como o nível socioeconômico dos alunos e a composição do corpo docente. De acordo com o professor José Alves da Silva, da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP): “não foram levadas em consideração as possíveis separações de irmãos das escolas, o mais velho que costuma levar o mais novo para a escola. São questões que só o argumento pedagógico não consegue dar conta, até porque o argumento pedagógico é falho”.

Após a veiculação das propostas, coletivos de estudantes, pais e associações de professores propuseram que se suscitasse debates mais profundos em toda a sociedade civil, sinalizando aspectos prejudiciais que incidiriam sobre a vida de grande parte dos discentes. Contudo, a postura de ausência de diálogo do governo despertou, sobretudo nos jovens

---

<sup>1</sup> Informativo do Portal do Governo do Estado de São Paulo. Com foco na melhoria da qualidade de ensino das escolas de São Paulo, o novo processo pretende ampliar o número de escolas divididas pelos três ciclos de educação: Ensino Infantil, Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Anos Finais – e Ensino Médio. Com a nova proposta, os alunos do Ensino Médio, por exemplo, passarão a estudar apenas com estudantes deste segmento. O mesmo vale para os alunos dos ensinos Infantil e Fundamental. “*Entenda como funcionará a reorganização escolar da rede estadual paulista*”, 2015. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/com-foco-na-qualidade-de-ensino-educacao-anuncia-nova-organizacao-para-a-rede-estadual>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

alunos, a necessidade de buscar mobilizações mais efetivas. Inspirados na *Revolta dos Pinguins* (UNISINOS, 2015), movimento de ocupação dos estudantes chilenos, iniciou-se, em outubro de 2015, os primeiros movimentos estudantis de ocupações das escolas.

Desse modo, o governo paulista, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, deu início à promoção de sucessivos ataques à integridade dos secundaristas, a partir do momento em que os mesmos, por influência dos movimentos estudantis chilenos, convergiram pela via coletiva das ocupações pacíficas dos estabelecimentos educacionais como forma de resistência à reestruturação da rede pública de ensino.

A opção do governo estadual foi pela adoção de táticas de guerrilhas. As agressões perpetradas pela polícia militar consistiam no uso de *spray* de pimenta e bombas de efeito moral. Ademais, técnicas de tortura, como a perturbação do sono mediante instrumentos sonoros, foram recorrentemente usadas em uma clara intenção de demonstrar a visão de descontentamento do Estado<sup>2</sup>.

Leciona Ann Mische que o uso da reprimenda do aparelho estatal aos coletivos de estudantes no Brasil não é um fenômeno recente, passando, todavia, a ser recorrente com a implantação do regime ditatorial militar de 1964. De acordo com os ensinamentos da filósofa (MISCHE, 1997), a ideologia da ditadura era, em síntese, atribuir a categoria “estudante” um novo reconhecimento, o paradigma que se instalou era pela dinâmica do embate público. Seja com o banimento das diversas entidades estudantis autônomas, seja pela depredação e incêndio à Sede da UNE no Rio de Janeiro.

Em entrevista concedida em dezembro de 2016 à revista eletrônica do Instituto Humanitas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), o sociólogo do Direito Boaventura de Sousa Santos refletiu diversos temas da contemporaneidade, dentre os quais as ocupações dos secundaristas brasileiros. Para Boaventura:

Vivemos em democracias de baixa ou muito baixa intensidade que convivem com regimes sociais fascistas. Daí o meu diagnóstico de que vivemos em

---

<sup>2</sup> Reportagem publicada no site da sucursal brasileira do jornal **El País** trouxe a informação de que um documento assinado por diversas entidades nacionais relatando os abusos cometidos foi entregue à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Dentre as denúncias contidas no dossiê, estão o caso de uma mãe de aluno agredida com cassetete em frente à escola Fernão Dias, na zona oeste da capital paulista, o sucessivo uso de *spray* de pimenta e bombas de efeito moral para conter os alunos e as diversas tentativas de tortura psicológica por meio de ameaças aos estudantes e professores. Constam no documento também alguns flagrantes de policiais agindo com uma farda onde não constava a identificação – prática comum nas ações de repressão da PM – as dezenas de detenções de alunos e até o caso de um policial que disparou tiros em direção à escola Joaquim Adolfo, na zona sul. Todas as denúncias são acompanhadas de fotos, vídeos e links para as notícias, veiculadas na imprensa. “*Pais de estudantes de SP vão a comissão internacional denunciar abuso policial*”, 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/21/politica/1450697354\\_686666.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/21/politica/1450697354_686666.html)>. Acesso em: 09 mai. 2017.

sociedades que são politicamente democráticas mas socialmente fascistas. [...] para uns, a democracia realmente existente está de tal modo descaracterizada que só por inércia ou distração se pode considerar como tal. Vivemos em regimes autoritários que se disfarçam com um verniz democrático” (SANTOS, 2016).

O direito à livre manifestação de pensamento é assegurado a todos os brasileiros. E sendo essa uma garantia inerente à pessoa humana, a Constituição Republicana de 1988, por meio da Assembleia Constituinte, tratou de positivizar em seu bojo dispositivos que endossam a liberdade de manifestação do pensamento tais como o artigo 5º, incisos IV e XIV e artigo 220 entre outros.

Um das vertentes da liberdade de pensamento é o poder de exteriorizar o pensamento para todos os membros da sociedade civil. No tocante à juventude estudantil que anseia por uma participação mais efetiva e incisiva diante das tomadas de decisões unilaterais dos governantes, é primordial que se observem medidas capazes de resguardar a integridade das esferas individuais dos secundaristas que aderem os movimentos estudantis buscando externalizar seus anseios. Assim, alude o preceito do artigo 14 da Lei nº 9.394 de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalente.

A experiência paulista serviu para demonstrar, a quem quisesse se informar, que as ocupações estavam organizadas sob uma estrutura democrática. Observou-se que as demandas e as tomadas de decisões passavam por deliberação de assembleias constituídas por alunos, pais e professores. Também se avistou um estreitamento dos laços afetivos dos estudantes para com as suas unidades educacionais, principalmente o cuidado em sempre manter os espaços limpos e agradáveis, sem falar na ocorrência de atividades culturais. Isso posto, o Desembargador Relator Coimbra Schmidt, ao proferir decisão no Agravo de Instrumento nº 2243232-25.2015.8.26.0000, assim pronunciou:

Descartadas algumas manifestações menos elegantes ouvidas na audiência realizada dia 19 último, o que se constatou foi o envolvimento da comunidade na questão e o propósito dos estudantes (ao menos daqueles cerca de trinta, que, representando seus colegas, por dois momentos

reuniram-se em privado com a Defensora Pública Dra. Daniela S. de Albuquerque) em discuti-la com seriedade e uma profundidade mínima; desiderato este que, a uma primeira reflexão, dificilmente seria obtido via da proposta então apresentada pelo Senhor Secretário de Estado da Educação, Prof. Herman Jacobusd C. Voorwald, porquanto apertado o calendário proposto. [...]

Ademais, não apenas não se veem condições para segura desocupação como também se constata a ocorrência de atividades culturais, o que é muito positivo para o debate e para o aperfeiçoamento intelectual da comunidade. (grifamos) SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento n. 2243232-25.2015.8.26.0000. Diário de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo.

É importante salientar que as ocupações dos adolescentes paulistas se irradiaram por todo território nacional, ainda que por motivos ensejadores distintos. Em 2016, propagaram-se pelo país ocupações tanto de estudantes secundaristas quanto de universitários. Esse conjunto de mobilizações ficou marcado como a primavera secundarista (UBES, 2016) em alusão às lutas de Maio de 1968 em Paris.

A pretensão dos estudantes envolvidos objetivava denunciar a proposta do Governo Federal de flexibilizar a grade curricular do Ensino Médio. Outra bandeira foi a denúncia da Proposta de Emenda Constitucional 241, que colocaria limites nos gastos com a saúde e educação. A cartilha dos jovens abarcou outras demandas como o aumento das tarifas de ônibus, o passe livre, a oferta de merenda, entre outras<sup>3</sup>.

Ao todo mais 1.000 escolas foram mobilizadas de norte a sul (TOKARNIA, 2016). Em vista disso, pareceres e ofícios foram produzidos por agentes públicos. Destaca-se o ofício

---

<sup>3</sup> A União Brasileira dos Estudantes fez uma retrospectiva da primavera secundarista no ano de 2016 e concluiu que das lutas foi positivo. Em Belo Horizonte foi derrubado o projeto que pretendia dividir o Colégio Militar. No Estado de Goiás as Organizações Sociais (OSs) foram impedidas de assumir a administração das escolas públicas. No Rio de Janeiro, a mobilização nas 74 escolas ocupadas conquistou eleições diretas para diretor, reativação do Rio Card – cartão que garante o passe livre estudantil –, fim do Sistema de Avaliação da Educação do Estado (SAERJ) e anúncio de concessão de 15 mil reais para manutenção de cada escola estadual. Já os secundaristas cearenses conquistaram o repasse de R\$ 32 milhões para reforma dos colégios e R\$ 6,2 milhões para melhoria da qualidade da merenda. No Rio Grande do Sul, onde, depois de ocupar mais de 170 escolas, o movimento emparedou o governador José Sartori (PMDB) e suspendeu a votação do PL44/16, que visava privatizar serviços das escolas estaduais e o PL 190/2015, ou Lei da Mordaza. Repasse de verbas para compra de merenda e reforma das instituições estão entre as conquistas. O Governo se comprometeu ainda, de maneira informal, a barrar a PL 190, que prevê a extinção de debates sobre gênero, sexualidade e política dentro das salas de aula. Em Mato Grosso estudantes frearam a implementação das Parcerias Público Privadas (PPPs) nas escolas do estado. As conquistas no Estado do Amazonas do movimento secundarista pressionaram o governador José Melo, que se comprometeu a implementar a Lei do Grêmio Livre no estado, garantir a participação dos estudantes nas Associação de Pais, Mestres e Comunitários (APMC) e debater coletivamente a reformulação do ensino médio. Outro compromisso assumido por Melo é o de garantir a participação de lideranças estudantis no Conselho Estadual de Educação. Na Bahia, a Secretaria de Educação do estado se comprometeu em pagar os salários atrasados e recontratar os funcionários terceirizados que foram dispensados. No Paraná a retomada das obras, participação dos estudantes no conselho estadual de alimentação escolar são algumas das conquistas das ocupações que aconteceram no primeiro semestre. “*Retrospectiva: relembre as grandes vitórias da Primavera Secundarista*”, 2016. Disponível em: <<http://ubes.org.br/2016/retrospectiva-relembre-as-grandes-vitorias-da-primavera-secundarista/>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

circular n° 569 emitido em outubro de 2016 pelo Ministério Público do Paraná. Consoante o MP, o Poder Público deve invocar, precipuamente, pela necessidade de tomada de cautela por parte dos seus agentes públicos para que os estudantes sejam resguardados de possíveis abusos. Consubstancia com referida orientação o artigo 70<sup>4</sup> do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90).

---

<sup>4</sup> Lei 8.069/90: “Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”.

### **3 POSSE DE BENS PÚBLICOS E OCUPAÇÕES DE BENS PÚBLICOS**

Do ponto de vista jurídico, a ocupação das escolas pelos particulares enseja um conjunto variado de dificuldades. O enquadramento que o Poder Público deu para as ocupações como atos de ilegalidade, imprimindo sobre as ações o caráter de invasividade dos bens públicos, conduz a questão para um conflito cuja solução, em tese, poderia remeter as normas de direito civil e de direito administrativo.

O Código Civil de 2002 dedica especial atenção à matéria dos bens jurídicos em geral (CARVALHO FILHO, 2017, p 654), sendo o capítulo III concernente aos bens públicos. Diz a regra do artigo 98: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. A redação do artigo pouco avançou em relação ao artigo 65 do Código Civil de 1916. Vejamos: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Consoante lição de Maria Sylvia Di Pietro, o legislador pretendeu, com a atual redação, reforçar o entendimento já sedimentado pela doutrina e jurisprudência de que esses bens pertencem a todas as pessoas de direito público interno (DI PIETRO, 2014, p. 533).

Ressalte-se que a inteligência do artigo 98 se detém tão exclusivamente a qualificar os bens públicos como aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de direito público (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1112). Não obstante, para uma adequada compreensão acerca da disciplina do domínio público dos bens da Administração Pública, precisaremos analisar mais detidamente o artigo 99 do Código Civil de 2002.

#### **3.1 Classificação dos bens públicos quanto à destinação**

A tradicional doutrina de José Carvalho Filho arrola uma classificação dos bens públicos em três categorias: quanto à titularidade, quanto à destinação e quanto à disponibilidade (CARVALHO FILHO, 2017, p. 656). Restringiremos, no presente trabalho, uma análise da classificação tripartite dos bens públicos quanto à destinação, que encontra menção no artigo 99 da Lei Civil.

Art. 99. São bens públicos:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não disposto a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

De acordo com Carvalho Filho (2017), os bens de uso comum do povo são todos aqueles que se destinam à utilização geral dos membros da coletividade. Preza-se especialmente pela destinação pública, ainda que o Poder Público regulamente o seu uso de modo a se restringir ou mesmo impedir.

Quanto aos bens de uso especial, o autor assenta que são todos aqueles utilizados para a realização das atividades administrativas. Nesses termos:

Bens de uso especial são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. A denominação não é muito precisa, mas indica que tais bens constituem o aparelhamento material da Administração para atingir os seus fins. Da mesma forma que os de uso comum do povo, podem ser federais, estaduais e municipais.

Quanto ao uso em si, pode dizer-se que primordialmente cabe ao Poder Público. Os indivíduos podem utilizá-los na medida em que algumas vezes precisam estar presentes nas repartições estatais, mas essa utilização deverá observar as condições previamente estabelecidas pela pessoa pública interessada, não somente quanto à autorização, ao horário, preço e regulamento (CARVALHO FILHO, 2017, p. 657).

Por fim, observa o ilustre administrativista que, apesar da classificação dos bens dominicais ser entendida residualmente, englobando-se os bens que não são de uso comum do povo ou os bens que não se destinam ao uso especial, constituem esses bens verdadeiro “patrimônio” do Poder Público, objeto de direito real ou pessoal. Frisa-se que a designação bens dominiais sinonimamente empregada à expressão bens dominicais tem uma noção mais ampla integrando ao seu conteúdo, inclusive, os bens públicos de uso especial.

### **3.2 Posse de bens públicos dominicais**

Os bens dominicais, conforme instrui o inciso III do artigo 99 do Código Civil, são os bens do domínio privado do Estado. Cretella Júnior, citado por Di Pietro (2014), afirma que o vocábulo *dominical* é o tipo de coisa ou bem que pertence ao *dominus*, senhor ou

propriedade. A princípio, a norma aparenta ser de difícil compreensão, uma vez que a pessoa jurídica de direito público se transformaria em pessoa jurídica de direito privado. Para Carvalho Filho:

Se a intenção foi a de tornar mais flexível a disponibilização dos bens dessas entidades, qualificando-os como dominicais, seria mais razoável que a lei responsável pela introdução da nova estrutura de direito privado já atribuísse aos bens a referida qualificação, e isso porque o novo diploma já estabelece que os bens dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei (art. 101). Desse modo, não nos parece ter sido feliz o legislador nessa inovação (CARVALHO FILHO, 2017).

De acordo com a opção legislativa, os bens dominicais são bens disponíveis, embora caiba à lei estabelecer os critérios e as condições para a disponibilidade. Conjuntamente, deverá sempre haver uma utilidade pública da medida para que se prossiga o trâmite do ato administrativo da desafetação.

Todavia, a discussão mais recente em relação à destinação específica desses bens envolve a possibilidade de posse por um particular. Sabe-se que o ordenamento jurídico não reconhece o uso das ações possessórias pelo particular em face do Estado, mas, hodiernamente já se certifica uma relativização da concepção que o Estado tinha no que tange a presença não autorizada dos bens públicos, sobretudo os dominicais.

Assim, o Superior Tribunal de Justiça inicia um movimento de reconhecimento de bens públicos dominicais por particulares, conquanto a jurisprudência majoritária dos tribunais superiores consista pelo não reconhecimento da posse dos bens públicos dominicais. Entretanto, passa-se também a conferir ao particular pedido judicial de proteção possessória. São as situações de ocupação de terras públicas sem destinação específica quando o opositor for outro particular. Perante o Poder Público, o particular não será considerado possuidor, exercendo mera detenção de natureza precária.

Nas palavras do Ministro Relator Luis Felipe Salomão, em sede do Recurso Especial nº 1296964 / DF (2011/0292082-2): “tendo como vetor de ponderação a dignidade da pessoa humana, sendo o acesso à posse um instrumento de redução de desigualdades sociais e justiça distributiva”. Segue o inteiro teor do REsp nº 1296964 / DF (2011/0292082-2) julgado em 18/10/2016.

Ambas as Turmas da Seção de Direito Privado vinham privilegiando o entendimento de que, quando se estivesse diante de área pública, por se tratar de mera detenção, não seria possível a arguição de proteção possessória, ainda que entre particulares. No entanto, recentemente, a

Terceira Turma, revendo seu posicionamento, reconheceu a possibilidade da tutela da posse de litigantes situada em bem público. Com efeito, duas são as situações que devem ter tratamentos bem distintos: i) aquela em que o particular invade imóvel público e almeja proteção possessória ou indenização/retenção em face do ente estatal e ii) as contendas possessórias entre particulares no tocante a imóvel situado em terras públicas. O particular, perante o Poder Público, exerce mera detenção e, por consectário lógico, não haveria falar em proteção possessória. Já no que toca às contendas entre particulares, a depender do caso concreto, é possível o manejo de interditos possessórios. De fato, o Código Civil tratou no Capítulo III, do Livro II, dos bens públicos, sendo aqueles "bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno" (art. 98), classificando-os quanto à destinação ou finalidade em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Estes últimos pertencem ao acervo estatal, mas se encontram desafetados, sem destinação especial e sem finalidade pública, ou pertencem às pessoas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (art. 98, parágrafo único do CC). São disponíveis e podem ser alienados (art. 101). Nessa ordem de ideias, tendo sempre em mente que a posse deve ser protegida como um fim em si mesma, exercendo o particular o poder fático sobre a *res* e garantindo sua função social, é que se reconhece, de forma excepcional, a posse pelo particular sobre bem público dominical. O critério para aferir se há posse ou detenção não é o estrutural e sim o funcional. É a afetação do bem a uma finalidade pública que dirá se pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular. Dessarte, com relação aos bens públicos dominicais, justamente por possuírem estatuto semelhante ao dos bens privados, não sendo considerados *res extra commercium*, tem-se que o particular poderá manejar interditos possessórios contra terceiros que venham a ameaçar ou violar a sua posse. A exegese que reconhece a posse nos bens dominicais deve ser conciliada com a regra que veda o reconhecimento da usucapião nos bens públicos (STF, Súm 340, CF, arts. 183, § 3º; e 192; CC, art. 102), permitindo-se concluir que, apenas um dos efeitos jurídicos da posse - a usucapião - é que será limitado, devendo ser mantido, no entanto, a possibilidade de invocação dos interditos possessórios pelo particular. REsp 1.296.964-DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, por unanimidade, julgado em 18/10/2016, DJe 7/12/2016.

Esse novo horizonte de reconhecimento da posse ao particular é uma evidência de que os valores como a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia vêm alcançando progressivamente os fundamentos das teses judiciais.

A análise jurídica dos bens públicos, assim como de todo ordenamento jurídico deve ser apreciada pelo enfoque dos direitos fundamentais e a sua indisponibilidade. Marçal avalia que o direito administrativo legava o exame da matéria dos bens públicos a uma concepção sagrada e inatingível, obstaculizando sua satisfação as necessidades humanas (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1114). Essa tradição é incompatível com a ordem vigente. Os bens públicos devem ser usados direta e indiretamente para realizar os interesses da comunidade. Significa que o Poder Público é responsável por promover ações e aplicar todos os recursos de que dispõe para desenvolver as atividades necessárias ao bem-estar da coletividade. Logo, pode-se

falar também na função social dos bens públicos, bem como se fala da função social dos bens imóveis dos particulares.

A função social à luz do direito civil constitucionalizado é o filtro que separa os impedimentos atinentes à posse. As decisões judiciais atinentes aos conflitos possessórios devem ter como escopo os princípios e as normas constitucionais. Por essa razão, a posse do particular sobre um bem dominical merece tutela do Estado. Destarte, Teori Zavascki assevera que embora a tutela da posse na Constituição ocorra de forma implícita e indireta, representa a concretização do princípio social da propriedade (ZAVASCKI, 2005).

Trazer para o plano do direito público a função social da posse configura-se como uma evolução política que busca satisfazer os direitos fundamentais e os valores democráticos. Nesse diapasão e, apontando para uma visão mais ampla do ordenamento, a questão da posse de bens públicos no âmbito da atuação dos movimentos sociais não deve ser o fio condutor dos debates. Não se objetiva o reconhecimento da posse desses grupos, mas sim o intuito de reconhecer que a ocupação é uma forma de manifestação legítima e, nesse sentido, constitucionalmente amparada.

#### 4 PARECER 193/2016 – PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

As ocupações dos estudantes de São Paulo, ocorridas no segundo semestre de 2015, serviram de inspiração para as ocupações que viriam a ocorrer no ano de 2016 por todo país e no próprio estado paulista. Em maio de 2016, acrescenta-se também na pauta dos movimentos dos secundaristas paulistas o sucateamento da rede pública de ensino. Destaca-se ainda a precariedade da merenda oferecida e o corte de investimentos<sup>5</sup>.

Por conseguinte, Alexandre de Moraes, Secretário de Segurança Pública em maio de 2016, encaminha um ofício à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo ao qual solicita um parecer como resposta a reação do Tribunal de Justiça de São Paulo que, começava a colocar exigências mais específicas para a retomada dos prédios públicos. Nesse sentido, a decisão do juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública da Capital nos autos do processo de reintegração de posse n.º 101946387.2016.8.26.0053 exigia a presença do secretário de Segurança Pública na reintegração do CEETEPS – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, além do não uso de armas letais.

Igualmente, Alexandre de Moraes indagou à Procuradoria estadual sobre a viabilidade do uso do desforço necessário, mecanismo de autotutela presente no artigo 1210, §1º do Código Civil. Além disso, questionou também sobre a efetividade dos interditos possessórios recorrentemente usados pela Procuradoria e pelo o emprego de força policial proporcional ao agravo. Não obstante os questionamentos, Moraes inquiriu preocupação sobre possível formação de precedente judicial para o impedimento do emprego da força policial. Nas palavras do Secretário Alexandre de Moraes:

Menciono o relevante e recentíssimo precedente de autoria do Juiz responsável pela central de Mandados Judiciais das Varas da Fazenda Pública da Capital que, não obstante agir como mero executor de mandado de judicial de reintegração de posse expedido pelo Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública, nos autos 101946387.2016.8.26.0053, inovou ao impor condições extravagantes para o cumprimento da liminar para cessação de esbulho cometido na sede da CEETPS (Centro Paula Souza), como o emprego de força policial desarmada e pessoalmente comandada pelo

---

<sup>5</sup> Seguem as razões dos protestos veiculados no site da folha de São Paulo: falta ou precariedade das merendas nas escolas técnicas e ausências de restaurantes estudantis. Eles pedem vale-refeição até que os espaços fiquem prontos; Cortes de verba na educação e problemas estruturais nas escolas técnicas do Estado, como falta de laboratório e ausências de pias nos banheiros; Fechamento de salas nas escolas estaduais. A gestão Geraldo Alckmin (PSDB) é acusada de realizar uma “reorganização escolar gradual e disfarçada”; Suspeita de fraude na compra de merendas para as escolas estaduais envolvendo a COAF (Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar) e Secretaria de Educação. “*Ocupações avançam em SP e já atingem 11 escolas técnicas*”, 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/05/1767919-ocupacoes-avancam-em-sp-e-ja-atingem-11-escolas-tecnicas.shtml>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

Secretário da Segurança Pública, o que motivou pronta impetração de mandado de segurança, com liminar deferida (PGE/SP, 2016, p. 3).

Pretende-se demonstrar como o parecer da Procuradoria utiliza-se das lições da dogmática administrativista que, em nenhum momento, refere-se ao tipo de ocupação ocorrida. E também, como a questão das ocupações dos escolares é enfrentada pelo governo paulista como problema de segurança pública, quando este substabelece a questão para pasta da Segurança Pública conteúdo concernente à Educação.

#### **4.1 Autoexecutoriedade administrativa**

Sabe-se que a Administração Pública desfruta de certas prerrogativas e privilégios que são desconhecidos no regime de direito privado. Nos ensinamentos de Di Pietro:

São prerrogativas públicas a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. Goza, ainda, de determinados privilégios como a imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade de seus atos (DI PIETRO, 2014, p. 62).

O atributo da autoexecutoriedade é uma faculdade da Administração por usar meios diretos coercitivos em face dos administrados. Exprime Celso Antônio Bandeira de Mello que a autoexecutoriedade é o poder que ela tem de compelir, constranger fisicamente e induzir à obediência sem a necessidade invocar o judiciário (MELLO, 2003).

Carvalho Filho pontifica que a prerrogativa da Administração Pública em colocar seus atos em imediata execução ocorre quando o administrado comete transgressões administrativas (2017). Esses atos independem da autorização de qualquer outro Poder. São exemplos: a apreensão de bens, a interdição de estabelecimentos e a destruição de alimentos nocivos ao consumo público.

No parecer 193/2016, a Procuradoria Geral de São Paulo cita o trecho de uma passagem da obra de Hely Lopes Meirelles que faria alusão ao tema da autoexecutoriedade:

Observamos que a utilização indevida de bens públicos por particulares, notadamente a ocupação de imóveis, pode – e deve – ser repelida por meios administrativos, independentemente de ordem judicial, pois o ato de defesa do patrimônio público, pela Administração, é autoexecutável, como o são, em regra, os atos de polícia administrativa, que exigem execução imediata,

amparada pela força pública, quando isto for necessário (PGE/SP, 2016, p. 11).

A integralidade do texto:

Todo bem público fica sujeito ao regime administrativo pertinente ao seu uso, conservação ou alienação. Embora utilizados coletivamente pelo povo ou individualmente por alguns usuários, cabem sempre ao Poder Público a administração e a proteção de seus bens, podendo valer-se dos meios judiciais comuns e especiais para a garantia da propriedade e defesa da posse. É admissível até mesmo o mandado de segurança para a proteção de direito líquido e certo concernente ao domínio público, desde que a ofensa provenha de ato de outra autoridade pública. **Observamos que a utilização indevida de bens públicos por particulares, notadamente a ocupação de imóveis, pode – e deve – ser repelida por meios administrativos, independentemente de ordem judicial, pois o ato de defesa do patrimônio público, pela Administração, é autoexecutável, como o são, em regra, os atos de polícia administrativa, que exigem execução imediata, amparada pela força pública, quando isto for necessário** (MEIRELLES, 2016, p. 186, grifo nosso).

Sobre o instituto da autoexecutoriedade administrativa, discorre Hely Meirelles (MEIRELLES, 2016, p. 159):

A *autoexecutoriedade*, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade antissocial que ela visa a obstar. Nem seria possível condicionar os atos de polícia a aprovação prévia de qualquer outro órgão ou Poder estranho à Administração. Se o particular se sentir agravado em seus direitos, sim, poderá reclamar, pela via adequada, ao Judiciário, que intervirá oportunamente para a correção de eventual ilegalidade administrativa ou fixação da indenização que for cabível. O que o princípio da autoexecutoriedade autoriza é a prática do ato de polícia administrativa pela própria Administração, independentemente de mandado judicial. Assim, p. ex., quando a Prefeitura encontra um a edificação irregular ou oferecendo perigo à coletividade, ela embarga diretamente à obra e promove sua demolição, se for o caso, por determinação própria, sem necessidade de ordem judicial para esta interdição e demolição.

Nesse sentido já decidiu o STF, concluindo que, no exercício regular da autotutela administrativa, pode a Administração executar diretamente os atos emanados de seu poder de polícia sem utilizar-se da via cominatória, que é posta à sua disposição em caráter facultativo. Nem se opõe a essa conclusão o disposto nos arts. 287, 934 e 936 do CPC, uma vez que o pedido cominatório concedido ao Poder Público é simples faculdade para o acerto judicial prévio dos atos resistidos pelo particular, se assim o desejar a Administração. Na mesma linha doutrinária, deixou julgado o TJSP que: “Exigir-se prévia autorização do Poder Judiciário equivale a negar-se o próprio poder de polícia administrativa, cujo ato tem de ser sumário, direto e

imediatamente, sem as delongas e complicações de um processo judiciário prévio”. Ao particular que se sentir prejudicado pelo ato de polícia da Administração é que cabe recorrer ao Judiciário, um a vez que não pode fazer justiça pelas próprias mãos.

Mas não se confunda a autoexecutoriedade das sanções de polícia com punição sumária e sem defesa. A Administração só pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa (principalmente as de interdição de atividade, apreensão ou destruição de coisas) nos casos urgentes que ponham em risco a segurança, a saúde pública, em suma, quando haja possibilidade de perecimento do interesse público, ou quando se tratar de infração instantânea surpreendida na sua flagrância, aquela ou esta comprovada pelo respectivo auto de infração, lavrado regularmente; nos demais casos exige-se o processo administrativo correspondente, com plenitude de defesa ao acusado, para validade da sanção imposta (v. cap. X I, item 3.3.5 A , sobre processo administrativo punitivo) (MEIRELLES 2016, p. 159).

Verifica-se que o órgão jurídico deturpou a real intenção do autor. Quando Meirelles fala na autoexecutoriedade dos atos administrativos está ressaltando que os mesmos precisam ser ancorados por uma situação de urgência ou de risco iminente. Houve uma tentativa de impor que o argumento do ilustre jurista respaldaria todas as situações fáticas, sobretudo das ocupações de bens públicos. O autor relata que o atributo da autoexecutoriedade deve ser usado em atividades antissociais, não é o caso das manifestações dos discentes que exercem os direitos constitucionais de reunião e manifestação. Nem mesmo o exemplo citado pelo autor – interdição de edificação particular – aproxima-se da real complexidade que circunda o interesse social, no caso as manifestações dos discentes.

Ademais, Hely Lopes não está tratando do direito de manifestação em sua explicação do que seja autoexecutoriedade. Nenhum dos exemplos dos livros tratam desse problema específico: a ocupação para fins de manifestação. A obra do administrativista não poderia ter a dimensão do direito fundamental à manifestação, visto que foi escrita antes da Constituição Federal de 1988.

No mesmo sentido, os Núcleos Especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE/SP, 2016) se manifestaram sobre a inobservância das garantias fundamentais constante na conclusão do parecer.

Em primeiro lugar, é importante destacar que o exercício da autotutela por um Estado Democrático e de Direito deve se subordinar a requisitos próprios, aparentemente não considerados no parecer 193/2016 da Procuradoria-Geral do Estado, dentre eles a excepcionalidade e urgência. Para que se caracterize a urgência, o uso anormal do bem público tem que ser evidente e o exercício do direito constitucional de manifestação, ainda mais quando notoriamente pacífica, por si só, não cumpre o requisito em questão.

Em observância à excepcionalidade da autotutela, importante destacar que esta somente pode ser utilizada quando inexisterem outros meios que levariam ao mesmo resultado, sem prejuízo aos direitos fundamentais envolvidos.

Portanto, a Administração Pública deve conduzir seus atos de forma a obedecer estritamente aos princípios constitucionais da legalidade e da proporcionalidade. Marçal ensina que não se admite o uso da força mediante argumentos genéricos como o da segurança pública. Vejamos:

A autoexecutoriedade do ato administrativo obedece estritamente aos princípios da legalidade e da proporcionalidade. Portanto, não há autoexecutoriedade sem lei que assim o preveja. Mas, ainda quando a lei a tenha autorizado, a execução compulsória do ato administrativo por parte da própria Administração será admitida apenas quando não existir alternativa menos lesiva, sendo o uso da força a solução necessária para preservar a ordem jurídica e impor a realização dos direitos fundamentais.

O princípio da proporcionalidade conduz a que a manifestação mais comum da autoexecutoriedade seja a imposição de abstenções aos particulares, o que é tradicionalmente reputado como a manifestação mais específica do poder de polícia.

Não há vedação radical ao uso da força pela Administração Pública, na medida em que tal seja a solução necessária para a realização do direito. Mas o uso da força deverá refletir um devido processo legal, sendo acompanhado da observância de todas as formalidades comprobatórias necessárias e das garantias inerentes ao processo. Mais ainda, não se admite o uso da força mediante a mera invocação de fórmulas genéricas indeterminadas, tais como interesse público, bem comum, segurança pública etc. Deve-se identificar, de modo concreto, o bem jurídico tutelado e expor o motivo pelo qual se reputa que a força deve ser utilizada (JUSTEN FILHO, 2014, p. 413).

A evolução da doutrina administrativista com o advento da Constituição de 1988 ressoa para uma mudança de prisma. Patrícia Baptista postula que o direito administrativo outrora essencialmente permeado das premissas da unilateralidade, imperatividade e supremacia do interesse público, contemporaneamente deve ocupar-se com a regulação das relações entre a Administração e administrado, marcando a ascensão deste como objeto central dos cuidados da disciplina (BAPTISTA, 2011, p. 196).

#### **4.2 Ebulho possessório**

O esbulho possessório é o instituto de direito privado que designa a injusta e total privação da posse por aquele que a vinha exercendo. Conseqüentemente sofre o esbulho aquele que detinha a posse do bem e fica objetivamente privado da coisa (ROSENVALD;

FARIAS, 2015). Carlos Roberto Gonçalves (2014) elucida ser o ato pelo qual o possuidor se vê privado da posse mediante violência, clandestinidade ou abuso de confiança. Acarreta, pois, na perda da posse contra a vontade do possuidor. Sua previsão legal está no artigo 1.210 do Código Civil:

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.

§ 2º Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.

Caio Mário elenca duas hipóteses em que o possuidor esbulhado perde a posse. A primeira, nos termos do artigo 1.210, § 1º, é quando o possuidor pelo uso da força (desforço incontinenti) tenta recuperá-la, mas não consegue. A segunda ocorre quando o possuidor não estando presente ao esbulho abstém-se de retomar a coisa (PEREIRA, 2014), consoante redação do artigo 1.224 do código. Vejamos: “Art. 1.224. Só se considera perdida a posse para quem não presenciou o esbulho, quando, tendo notícia dele, se abstém de retornar a coisa, ou, tentando recuperá-la, é violentamente repellido”. A reação do possuidor no desforço imediato é vista como um ato de legítima defesa, assemelhando-se à excludente do Código Penal. Sem embargo, os atos de defesa deverão ser proporcionais.

A ação possessória no esbulho é a ação de reintegração de posse (VENOSA, 2013, p. 146) prevista nos artigos 560 a 568 do Código de Processo Civil. Por sua vez, para o possuidor que teme a iminência do esbulho ou da turbação, é conferido o instrumento do interdito proibitório (MARINONI, 2015, p. 152) do artigo 567 do Código de Processo Civil. Trata-se de uma ação preventiva em que o possuidor precisa demonstrar a probabilidade da iminente agressão. A lei fala em “justo receio”, desta forma a ação de interdito não pode basear-se em temor meramente subjetivo.

Sublinhe-se que o Código Civil trabalha com a noção do esbulho sobre um particular se defendendo de outro. No caso do Estado sofrer tal usurpação, existe uma desproporção evidente entre as forças de cada um, o que já torna mais difícil a utilização desse instituto para fundamentar a ação da Administração Pública. Por isso, o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao colocar as exigências para a reintegração de posse, estava justamente procurando garantir que a disparidade de forças entre o agente público e os estudantes fosse de algum modo

neutralizada. Em tais condições, não haveria razão para suprimir o controle judicial, tendo em vista tanto a legitimidade da manifestação quanto ao fato de que não havia risco ou urgência, eis que a situação se arrastava por meses. O desforço possessório, que é uma medida excepcional, mesmo para o particular só pode ser utilizado como reação imediata ao esbulho. A ocupação nem é esbulho, nem a reação do Poder Público seria imediata.

Preferiu o governo paulista enquadrar as ocupações estudantis como ações de caráter iminente políticas e invasivas, delegando a solução da contenda para a Secretaria da Segurança Pública. Quando Alexandre de Moraes encaminha ofício à Procuradoria Geral do Estado, fica incontestável que o governo paulista optou pela utilização da reprimenda estatal (PGE/SP, 2016, p. 1). Isso porque na visão do governo não se trata de jovens reivindicando melhoria na prestação dos serviços públicos, senão de esbulhadores que impedem a prestação educacional.

O equívoco da percepção do Poder Público paulista e da Procuradoria Geral do Estado é conceber o infortúnio sob um viés possessório. Ao determinar a posse injusta nas escolas, por tabela os agentes públicos inferem que a injustiça da posse adveio de atos de violência, de clandestinidade ou de precariedade à lume do que estabelece negativamente o artigo 1.200 do Código Civil.

Marcus Dantas descreve que os civilistas ao discorrerem sobre tema comparam os vícios aos tipos penais:

Em seguida, os autores tratam de indicar o significado de cada um dos vícios apontados no referido artigo, não raro relacionando-os com os tipos penais que seriam equivalentes a cada um deles, com o objetivo de esclarecer-lhes o conteúdo: o roubo (violência), o furto (clandestinidade) e a apropriação indébita (precariedade) (DANTAS, 2013).

Assim sendo, Dantas (2013) leciona que toda argumentação acerca do esbulho acaba sempre tendo essa “sombra” da questão penal, porque é tratada do ponto de vista individual, do particular que se apossa de forma não autorizada do bem que é de outro particular.

Acentua-se que posse e propriedade são conceitos que, apesar de estarem vinculados ao direito civil, tem hoje uma dimensão constitucional que demanda a ampliação do foco de investigação, para além do particular tomando o bem de outro. Citando Marcelo Milagres, Rosenvald e Farias (2015): “ter como paradigma um conceito dependente de posse, mas uma noção pluralista e autônoma, valendo-se a posse como meio de realização das muitas e legítimas necessidades da pessoa humana”.

A intenção do agente é relevante para caracterização do esbulho, coisa que normalmente não se leva em conta porque se pressupõe que a temática é essencialmente privada, que está revestida desse objetivo de se apropriar do bem. Os estudantes não querem se apropriar da coisa. Desse modo, as decisões nos tribunais superiores vêm demarcando a legitimidade das lutas dos movimentos sociais.

[...] A conduta do agente do esbulho possessório é substancialmente distinta da conduta da pessoa com interesse na reforma agrária

[...] No esbulho possessório, o agente dolosamente, investe contra à propriedade alheia, a fim de usufruir um de seus atributos (uso). Ou para alterar os limites do domínio para enriquecimento sem justa causa. No caso dos autos, ao contrário, diviso pressão social para concretização de um direito (pelo menos interesse) STJ - HC: 4399 SP 1996/0008845-4, Relator: Ministro William Patterson, Data de Julgamento: 12/03/1996, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJ 08.04.1996

[...] Movimento Popular visando implantar a reforma agrária, não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando implantar programa constante na Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado Democrático de Direito. STJ - HC nº5.574/SP. 6ª Turma. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 08.04.1997.

[...] A prisão processual, medida que implica sacrifício à liberdade individual, deve ser concebida com cautela em face do princípio constitucional da presunção de inocência, somente cabível quando presente razões objetivas, indicativas de atos concretos, susceptíveis de causar prejuízo à ordem pública, à instrução criminal e à aplicação da lei penal (CPP, artigo 315; CF, artigo 93, IX) – A manutenção de líderes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST sob custódia processual, sob a acusação de formação de quadrilha, desobediência e esbulho possessório afronta o preceito inscrito no artigo 5º, LXVI, da Constituição – *Habeas Corpus* concedido. STJ – HC nº 9.896/PR. 6ª Turma. Rel. Min. Vicente Leal, j.21-10-1999.

As ocupações estudantis nada mais são que novas expressões de movimentos sociais. Esses, segundo Teori Zavascki (2015), buscam, na verdade, a criação de um fato político, apto a desencadear consequências de natureza também política, mais especificamente a da sensibilização dos governantes no sentido de implantar políticas públicas que privilegiem o acesso aos direitos fundamentais.

## 5 CONCLUSÃO

A ocupação de bens públicos para fins políticos se justifica no interior do direito de manifestação. A batalha por melhores condições de ensino pode ser entendida como germe para que a dogmática de direito civil e de direito administrativo lance novos desafios que se aviltam na sociedade democratizada.

O direito civil precisa projetar novas bases para uma reconstrução dos termos do conceito de esbulho.

Já para o direito administrativo, é necessário que se levante uma reflexão para os limites da autoexecutoriedade, quando essa ocupação tiver fins políticos pacíficos. Outrossim, é indispensável compreender que o controle sobre o uso da força pelo Estado, dada a desproporcionalidade entre os agentes e o histórico de violência no âmbito dos processos de reintegração de posse em conflitos coletivos, jamais se mostraram eficientes e só contribuem para a própria falência do Estado.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Patrícia. Os limites constitucionais à autotutela administrativa: o dever de observância do contraditório e da ampla defesa antes da anulação de um ato administrativo ilegal e seus parâmetros. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 195-217, jan./dez. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.071**, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996 (Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus HC n. 4.399/SP**. 6ª Turma. Rel. Min. William Patterson, j. 12.03.1996.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus HC n. 5.574/SP**. 6ª Turma. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 08.04.1997.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus HC n. 9.896/PR**. 6ª Turma. Rel. Min. Vicente Leal, j. 21-10-1999.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial n. 1.296.964/DF. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 18 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/informativo-tribunal,informativo-594-do-stj-2017,58514.html>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário - uma proposta de releitura do princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, n. 205, jan./mar. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Especialistas criticam reorganização da rede de ensino de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-11/especialistas-criticam-reorganizacao-da-rede-de-ensino-de-sao-paulo-0>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil-reais**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro – direito das coisas**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil – tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MISCHE, Ann. **De estudantes a cidadãos – redes de jovens e participação política**. São Paulo: Revista Brasileira de Educação, ANPED, 1997.

PARANÁ. Ministério Público Estadual. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. **Ocupação das escolas por alunos adolescentes**. Ofício circular n. 569 de 07 de outubro de 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil – direitos reais**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PERINI, Eliana et al. **Ocupação é exercício de direito**. 2016. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/ocupacao-e-exercicio-de-direito/>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

REDE BRASIL ATUAL. **Estudantes organizam manifestação contra 'reorganização' de escolas estaduais**, 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2015/10/estudantes-organizam-manifestacao-contrareorganizacao-e-fechamento-de-escolas-estaduais-7795.html>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

ROSSI, Marina. **Pais de estudantes de SP vão a comissão internacional denunciar abuso policial**, 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/21/politica/1450697354\\_686666.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/21/politica/1450697354_686666.html)>. Acesso em: 09 mai. 2017.

SALDAÑA, Artur Rodrigues Paulo. **Ocupações avançam em SP e já atingem 11 escolas técnicas**, 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/05/1767919-ocupacoes-avancam-em-sp-e-ja-atingem-11-escolas-tecnicas.shtml>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil reinvenção da democracia frente ao fascismo social: entrevista. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, 08 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/563035-a-dificil-reinvencao-da-democracia-frente-ao-fascismo-social-entrevista-especial-com-boaventura-de-sousa-santos>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

SÃO PAULO. Defensoria Pública Estadual. **Núcleos Especializados da Defensoria Pública de SP emitem nota pública a respeito de reintegrações de posse sem ordem judicial em escolas ocupadas por estudantes**. 2016. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=67715&idPagina=1&flaDestaque=V>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Entenda como funcionará a reorganização escolar da rede estadual paulista**, 2015. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/com-foco-na-qualidade-de-ensino-educacao-anuncia-nova-organizacao-para-a-rede-estadual>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer AJG 193/2016** de 10 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. **Reorganização do ensino fundamental e do ensino médio**. Secretaria da Educação, Coordenadoria de Gestão da Educação Básica, São Paulo: SE, 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento n. 2243232-25.2015.8.26.0000. **Diário de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação de Reintegração de Posse n. 101946387.2016.8.26.0053. **Diário de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo.

TOKARNIA, Mariana. **Mais de mil escolas do país estão ocupadas em protesto; entenda o movimento**. Agência Brasil. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-10/mais-de-mil-escolas-do-pais-estao-ocupadas-em-protesto-entenda-o-movimento>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

UBES. **Retrospectiva: relembre as grandes vitórias da Primavera Secundarista**. 2016. Disponível em: <<http://ubes.org.br/2016/retrospectiva-relembre-as-grandes-vitorias-da-primavera-secundarista/>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

UNISINOS. **Inspirado no Chile, manual orientou ocupação de escolas por alunos em SP**. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias-2015/549479-inspirado-no-chile-manual-orientou-ocupacao-de-escolas-por-alunos-em-sp>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

VENOSA. Sílvio de Salvo. **Direito civil** – direitos reais. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na constituição e no novo código civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 5, p. 50-61, jan./jun. 2005.