



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA
COORDENAÇÃO DE CONVÊNIOS
SRTVN QUADRA 701 - LOTE"D" 3º ANDAR, EDIFÍCIO PO 700 - ASA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP
70719-040

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA n. 00004/2018/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU

NUP: 00803.000490/2018-36

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE

ASSUNTOS: COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO PLENO DOS PODERES INERENTES À PROPRIEDADE DO IMÓVEL

Senhora Procuradora-Chefe,

1. A presente manifestação é oriunda da necessidade de se uniformizar o entendimento desta Procuradoria Federal Especializada em temas jurídicos, os quais já tenham sido objeto de apreciação reiterada ou que possam vir a se tornar, de modo a promover maior segurança jurídica na análise dos atos administrativos da Funasa.

2. Destaca-se que, conforme o art.2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99, a orientação jurídica ora exposta é resultado da evolução interpretativa no âmbito desta Procuradoria, sempre voltada para garantir o atendimento do interesse público, de modo que, em regra, sua aplicação será prospectiva, salvo situações em que não houver impedimento ou prejuízo para sua adoção no caso concreto. Com efeito, havendo a possibilidade de adequação, esta deverá ocorrer, a fim de que seja assegurado o tratamento isonômico.

3. ***In casu*, trata-se de entendimento quanto a necessidade de comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel no qual será realizada a obra, como condição de celebração de convênios, conforme disciplinado de modo similar nas Portarias 127/2008, 507/2011 e 424/2016.** Uma vez que a aprovação das contas depende da certificação quanto ao cumprimento de obrigações acessórias e instrumentais, as quais são inseridas obrigatoriamente no ajuste como forma de garantir-lhe a efetividade e promover a segurança jurídica.

4. **Tal Orientação Jurídica Normativa, portanto, tem como intuito principal esclarecer as situações que demandam cada um dos modelos, assim como orientar a Administração quanto ao procedimento a ser adotado.**

1. DA ANÁLISE

1.1 Do Regime Constitucional da Propriedade

5. Inicialmente, antes de aprofundar as considerações a respeito do cerne da orientação, é importante esclarecer que o direito da propriedade abarca tudo aquilo que dele não for afastado por força da lei, podendo ser objeto de domínio tanto os bens corpóreos quanto os incorpóreos. A propriedade, como bem revela

Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias esta localizada dentre os direitos e garantias fundamentais ao lado dos valores da vida, liberdade, igualdade e segurança.

6. Pois bem. A Constituição Federal, no capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais, conferiu proteção especial ao direito da propriedade. É o que se observa da leitura do art. 5º, incisos, XXII XXIII da Constituição, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade; (grifo nosso)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (grifo nosso)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; (grifo nosso)

7. Nesse cenário, o direito de propriedade na Constituição Federal de 1988 engloba três princípios: o bem comum, a participação e a solidariedade. Diante disto, a propriedade deve não só girar em torno dos interesses individuais; deve-se criar condições para que ela seja econômica, útil e produtiva, e que atenda o desenvolver econômico e os reclamos da justiça social, em outras palavras, a propriedade possui função social.

1.2 Da Propriedade no Direito Civil

8. Ainda, sobre os princípios basilares para utilização da propriedade, o Código Civil Brasileiro 2002 estabeleceu em seus dispositivos constitucionais a sobreposição dos interesses sociais aos individuais, *in verbis*:

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

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

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

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

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

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

9. Nesses termos, ao proprietário concentra em suas mãos as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar.

10. O direito de usar se traduz no direito que o proprietário tem de exigir da coisa todos os serviços que ela pode prestar de acordo com a sua finalidade econômica; o direito de gozar, consiste na faculdade que o titular do direito de propriedade tem de explorar economicamente a coisa; o direito de disposição por sua vez, revela-se por meio da faculdade que o proprietário tem de praticar atos que levam à perda da propriedade e por fim, o direito de reivindicar consiste no poder conferido ao titular do direito real de proteger seu bem contra a interferência indevida de terceiros mediante o ajuizamento da ação reivindicatória, permitindo assim que o proprietário mantenha a sua dominação sobre o bem.

11. Fixada tal premissa e considerando ser a propriedade o direito real por excelência, tem-se que a sua aquisição pode se dar de forma originária ou derivada. A primeira ocorre, quando não se estabelece qualquer vínculo com o titular anterior, não havendo o ato de transmissão. Já a derivada, quando decorre de uma relação jurídica com o titular antecessor.

12. Tal diferenciação, embora doutrinária, tem grande importância prática, haja vista que dela decorre a consequência principal, que é a necessidade de observância de vício de origem no domínio, que pudesse macular tal relação posteriormente. Na originária, cujos exemplos são a usucapião, a desapropriação e a acessão natural, os atributos, vícios ou limitações anteriores não se comunicam ao novo domínio, enquanto que na derivada, há tal implicação, dependendo, pois, da validade do ato jurídico precedente, haja vista que fulcrada no princípio basilar de que ninguém pode transferir mais direitos do que tem.

13. Em se tratando de imóvel, a concretização do domínio somente se perfaz após a realização do registro do título aquisitivo no Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição imobiliária competente, consoante prescrições dos arts.1227 do Código Civil brasileiro e dos arts.167 e 172, da Lei nº 6.015/73, cujas transcrições seguem abaixo:

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

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (Renumerado do art. 168 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - o registro: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

(.....)

34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização;

Art. 172. No registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, "intervivos" ou "mortis causa ", quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilização.

14. Destarte, o registro é o ato fundamental e tem natureza constitutiva do domínio, de modo que o direito só surge a partir dele, assim como só será considerado inválido, caso declarado por meio de ação específica. Por outro lado, além da publicidade que é inerente ao registro, o mesmo é dotado de fé pública, tendo presunção relativa de veracidade. Neste sentido, segue a previsão contida no CC:

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

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

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

Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.

Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.

Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.

15. Por outro lado, importante consignar que, **em se tratando de negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos**, se a lei não dispuser em contrário, nos termos do art. 108, do Código Civil.

1.3 Cessão de Uso

16. A cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize segundo a sua normal destinação, por tempo certo ou indeterminado.

17. É ato de colaboração entre as repartições públicas, em que aquela que tem bem desnecessário aos seus serviços cede o uso a outra que o está precisando, nas condições estabelecidas no respectivo termo de cessão. Trata-se de transferência de posse, do cedente para o cessionário, mas ficando sempre a Administração proprietária, com o domínio do bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento, ou ao término do prazo de cessão.

18. A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige uma autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual a Administração distribui os seus bens entre suas repartições, visando o melhor atendimento do serviço. Quando, porém, a cessão de uso é para outra entidade, é necessária uma lei autorizativa, para legitimar essa transferência de posse.

2. COMPROVAÇÃO DE POSSE E PROPRIEDADE NA PORTARIA 424/2018

19. Tal como as Portarias 127/2008 e 507/2011, a Portaria Interministerial 402/2018, a fim de garantir a higidez, efetividade dos recursos e não superveniência de contendas relativas ao local em que realizada a obra, estabelece que uma das condições para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres, é a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade. Vide Art 23 inciso IV:

Art. 23. Sem prejuízo do disposto no art. 22 desta Portaria, são condições para a celebração de instrumentos:

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o instrumento tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

20. Na ausência de escritura pública, tal como prevê o dispositivo acima, poderá o conveniente apresentar títulos alternativos a depender da especificidade do caso, devendo ser garantia de posse maior que 20 anos, comprovação de ocupação regular de área desapropriada (sentença transitada em julgado ou decisão judicial de imissão provisória na posse) ou doação.

21. As possibilidades e formas alternativas de comprovação de propriedade, estão previstas nos parágrafos a seguir transcritos do Art. 23 da PI 424:

"Art 23.

§ 1º Poderá ser aceita, para autorização de início do objeto ajustado, declaração do Chefe do Poder Executivo, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que o conveniente é detentor da posse da área objeto da intervenção, quando se tratar de área pública, devendo a regularização formal da propriedade ser comprovada até o final da execução do objeto do instrumento.

§ 2º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV do caput, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de 20 (vinte) anos, o seguinte:

I - comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) em área devoluta;

c) recebido em doação:

1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irrevogável;

d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;

f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;

2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei referida no item 1 desta alínea; e

3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

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

h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II - contrato ou compromisso irrevogável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície, atendidos os seguintes requisitos:

a) o proprietário que firmar a constituição do direito real não poderá exercer qualquer tipo de gerência ou ingerência sobre a área do imóvel, tampouco obstar ou limitar o livre acesso à população beneficiada;

b) estando a área do imóvel cedido localizado integralmente dentro de propriedade particular, a validade da constituição do direito real ficará condicionada à efetiva e preliminar constituição da respectiva servidão de passagem até o local do objeto do instrumento, não podendo haver qualquer tipo de restrição ou obstrução de acesso à população beneficiada; e

c) fica o conveniente responsável pela observância do cumprimento do objeto ajustado pelo respectivo período da mencionada cessão ou equivalente, sob pena de aplicação de penalidades conforme legislação vigente.

III - comprovação de ocupação da área objeto do instrumento:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente Federativo responsável pela sua titulação; ou
2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do instrumento é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata o item 1 desta alínea; e

b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

§ 3º Nas hipóteses previstas na alínea "a" do inciso I do § 2º deste artigo, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não tenham sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do instrumento, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis - RGI do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

§ 4º Na hipótese prevista na alínea "c", do inciso I, do § 2º deste artigo, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irrevogável e irretratável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.

§ 5º Quando o instrumento tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea "f", do inciso I e o inciso II, ambos do § 2º deste artigo, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do instrumento a fim de que este possa promovê-la.

§ 6º A critério do concedente, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se § 3º do art. 21 desta Portaria em relação aos prazos."

22. Quanto as formas de doação mencionada nos dispositivos acima, entende-se que pode se dar de três formas: doação de imóvel particular, através de promessa formal de doação averbada à margem da matrícula; doação imóvel público, por meio de lei autorizativa do doador e doação de imóvel da união através de ato do Presidente da República e parecer conforme Lei. 9.636/98.

23. Importa dizer que a Portaria FUNASA nº 722/2016 dispensa a comprovação da propriedade para convênios cujo objeto seja Programas de MSD, Cisternas e MHCDCh, é o que se pode observar no Art. 1º:

Art. 1º - Dispensar os proponentes/convenientes da comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel prevista no art 39, IV da Portaria Interministerial 507, de 2011, quando o objeto do instrumento for relativo a ações de Melhorias Sanitárias Domiciliares - MSD, Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas, Captação e armazenamento de Água de Chuva - Cisternas, de competência desta FUNASA.

2.1 Momento da Comprovação

A comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel deve se dar no momento da celebração do ajuste, entretanto, existe a possibilidade de facultar ao conveniente a apresentação juntamente com o projeto básico ou seja, 18 meses após a assinatura do termo.

3. DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA PORTARIA INTERMINISTERIAL 507/2011

24. Estabelece-se que uma das condições de celebração do ajuste é a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, no qual será realizada a obra a ser beneficiada como recurso público, mediante a apresentação da certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente. No entanto, quando a Administração admitir que o projeto básico seja apresentado posteriormente, a comprovação da propriedade pode ocorrer no mesmo prazo.

25. Em se tratando de área pública, o legislador, prevendo as dificuldades inerentes ao procedimento de regularização fundiária, permitiu que, para o início da execução do objeto fosse apresentada apenas a declaração do Chefe do Executivo do conveniente de que detém a sua posse, mas, como termo ad quem, para a regularização formal da propriedade, o final da execução do convênio.

26. Para o TC/PAC, houve a edição da Portaria nº 628/2008, do Ministério das Cidades, que, ao alterar o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações inseridos no PAC, estabeleceu regra similar, conforme abaixo transcrito:

"a).....;

a.1 Poderá ser aceita, para início de obra, declaração do Chefe do Poder Executivo, sob as penas do artigo 299 do Código Penal, de que o ente federado é detentor da posse da área objeto da intervenção.

a.2 A regularização formal da propriedade deverá ser comprovada até o final da vigência do Termo de Compromisso.

a. 3 Em caso de obras lineares de saneamento básico (adutoras, coletores, interceptores e similares) admite-se que a comprovação da titularidade seja efetuada por Termo de Permissão ou Documento de Autorização do Proprietário."

27. Com base em tais preceitos, não há qualquer dúvida que a norma infralegal em comento exige que o proponente tenha o domínio pleno do imóvel, com todos os poderes que lhe são inerentes, como decorrência lógica da necessidade de se garantir a efetividade e a utilidade da transferência de recurso público, assegurando-se, assim, que a obra não será obstada ou inutilizada por aquele que é o dono do terreno.

28. A PI 507/2011, estatui-se que, independente da qualificação do imóvel como público ou particular, caso o conveniente/compromitente não disponha de certidão devidamente registrada, é facultado, alternativamente, ofertar um outro título hábil, nos termos da previsão contida no art.39 da Portaria Interministerial nº 507/2011, **no qual deve vir contemplada a garantia de uso por mais de 20 anos.**

29. Pontua-se que, sendo a forma alternativa de comprovação da regularidade do imóvel, uma flexibilização, em razão do interesse público ou social, do dever imposto ao celebrante quanto à demonstração de que é o titular do seu domínio, as normas que trazem tal permissão devem ser interpretadas de forma restritiva, não sendo cabíveis novos abrandamentos pelos aplicadores. A ideia central a ser primada gira em torno da segurança que se deve ter quanto à higidez e efetividade dos recursos públicos ali aplicados, os quais não podem ficar sujeitos ao desperdício em razão de contendas relativas ao local em que realizada a obra.

30. Com efeito, segue a transcrição do dispositivo para facilitar a exposição:

Art. 39. Sem prejuízo do disposto nos art. 38 desta Portaria, são condições para a celebração de convênios:

(...)

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;

§ 1º Poderá ser aceita, para autorização de início do objeto conveniado, declaração do Chefe do Poder Executivo, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que o conveniente é detentor da posse da área objeto da intervenção, quando se tratar de área pública, devendo a regularização formal da propriedade ser comprovada até o final da execução do objeto do convênio.

§ 2º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de 20 (vinte)

anos, o seguinte:

I - comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) em área devoluta;

c) recebido em doação:

1. **da União**, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, **já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite ; e**

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irrevogável;

d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios , por força de mandamento constitucional ou legal;

e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;

f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;

2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei referida no item anterior; e

3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo (Governador ou Prefeito) do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

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

h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

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

III - comprovação de ocupação da área objeto do convênio: a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente federativo responsável pela sua titulação; ou

2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do convênio é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata a alínea anterior; b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

§ 3º Nas hipóteses previstas na alínea "a" do inciso I do § 2º, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não tenham sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do convênio ou contrato de repasse, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis (RGI) do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

§ 4º Na hipótese prevista na alínea "c", do inciso I, do § 2º, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irretratável e irrevogável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.

§ 5º Quando o convênio tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea "f", do inciso I e o inciso II, ambos do § 2º, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do convênio a fim de que este possa promovê-la.

§ 6º A critério do concedente, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se os §§ 2º e 6º do art. 37 desta Portaria em relação aos prazos.

31. Da leitura dos dispositivos supra, deflui que tais meios alternativos estão relacionadas a situações transitórias, em razão das quais haja obstáculo momentaneamente intransponível para a efetivação do registro da propriedade em nome do conveniente ou por impossibilidade permanente, em se tratando de bens que só podem ser de titularidade de pessoas determinadas, como aqueles das comunidades remanescentes de quilombos. Por outro lado, extrai também a exigência de que o título seja relacionado a um direito real ou prestes a se tornar, salvo impossibilidade material, em razão de tramitação do processo de registro, não se admitindo, por conseguinte, a comprovação de relação meramente obrigacional, ou seja, vínculo de caráter transitório que produzirá efeitos apenas entre as partes.

32. Nestes moldes, os meios alternativos previstos na Portaria 507/2011 podem ser subdivididos, mediante a apresentação de títulos que comprovem:

- I. a ocupação regular do imóvel pelo conveniente;
- II. a existência de contrato ou compromisso irretratável e irrevogável de constituição de direito real sobre coisa alheia e
- III. a ocupação da área objeto do convênio por populações quilombolas ou indígenas; 24.

4. TÍTULOS APTOS A FUTURAMENTE GERAR A TRANSFERÊNCIA DE IMÓVEL CONSOLIDANDO A PROPRIEDADE EM NOME DO CONVENIENTE MEDIANTE REGISTRO

33. Nas situações fáticas descritas no inciso I, do §2º, do art.39 da PI 507/2011, os documentos ali elencados, exceto os contidos nas alíneas "g" e "h", são títulos aptos a futuramente gerar a transferência do imóvel, consolidando a propriedade em nome do conveniente, mediante registro. São os seguintes:

a) Realização da obra em área desapropriada, com sentença já transitada em julgado.

34. Caso ainda não tenha havido o trânsito em julgado da sentença de procedência da ação de desapropriação do imóvel ocupado pelo conveniente, admite-se a apresentação de decisão judicial autorizativa da imissão provisória na posse ou alvará judicial.

35. Não havendo nenhum destes documentos, a terceira opção é a apresentação de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral do Imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

36. Como se constata, o legislador infralegal fez clara opção pela preservação da segurança jurídica, admitindo como regular a comprovação da propriedade, para fins de prestação de contas, apenas quando não mais pendente qualquer controvérsia judicial ou administrativa acerca do domínio do imóvel no qual será realizada a obra, objeto do ajuste.

37. Em relação ao instituto da imissão na posse, afastadas discussões doutrinárias que envolvem a sua constitucionalidade, também é admitida para comprovação, pois é um dos mecanismos previstos na legislação (art.15, do Decreto-Lei nº 3.365/41) para garantir ao Poder Público a possibilidade de utilização imediata do bem, sem precisar aguardar o final do processo e, apesar de ser adjetivado como provisório, guarda características de definitividade.

38. Em relação ao imóvel já desapropriado ou com decisão de imissão provisória na posse, deve ser conferida documentação mencionada pela Portaria, bem como haver a certificação quanto à identidade da área com aquela na qual foi realizada a obra.

b) Realização da obra em terra devoluta.

39. Embora não conste nas Portarias 127/2008, 507/2011 e 424/2016, doutrinariamente, a terra devoluta é conceituada por exclusão, sendo, portanto, os imóveis que não ingressaram no domínio privado por título legítimo ou que, em nenhum momento, tiveram destinação pública.

40. Consoante o art.20, II, da Constituição Federal, pertencem à União aquelas assim caracterizadas que forem indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental. As demais pertencem aos Estados-membros.

Art. 20. São bens da União:

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

41. A fim de se identificar as terras devolutas da União, imprescindível a adoção do procedimento administrativo ou judicial discriminatório, conforme previsto na Lei nº 6.383/76, que também é aplicada subsidiariamente às terras devolutas estaduais (art.27). No âmbito federal, é conduzido pelo **INCRA**, o qual tem atribuição, após o seu encerramento, de providenciar o registro, em nome da União, das terras devolutas discriminadas.

42. Nestes moldes, a comprovação da qualificação da terra como devoluta depende da apresentação desta certidão registrada.

43. Ademais, conquanto não conste nas portarias de regência dos convênios, como só pertencem aos Estados ou à União, o conveniente, distinto de tais entes, deve obter a autorização do proprietário, mediante ato do chefe do Executivo ou do órgão detentor de tal delegação, em razão da interpretação sistemática da legislação anunciada nos itens seguintes.

c) Realização da obra em área recebida em doação, que pode ser proveniente de outro ente público ou de particular, ainda que o processo ainda não haja finalizado.

44. Nesta situação, imprescindível que seja apresentada a promessa formal de doação (termo de doação), irretratável e irrevogável, devidamente averbada à margem da matrícula do imóvel e, em se tratando de imóvel público, da comprovação da lei autorizativa do doador, caso seja necessária.

45. No que tange aos bens imóveis da União, a Lei nº 9.636/98 previu, no seu art.23, que a alienação, a qual pode ocorrer mediante venda, permuta ou **doação**, dependerá de autorização do Presidente da República ou do Ministro da Fazenda ou a quem este subdelegar, devendo ser precedido de parecer da SPU quanto à conveniência e oportunidade.

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

46. A norma em comento, ao tratar da doação de imóveis da União, traz o seguinte disciplinamento:

Art. 31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a: (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

I - Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias públicas federais, estaduais e municipais; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

(...)

§ 1º No ato autorizativo e no respectivo termo constarão a finalidade da doação e o prazo para seu cumprimento.

§ 2º O encargo de que trata o parágrafo anterior será permanente e resolutivo, revertendo automaticamente o imóvel à propriedade da União, independentemente de qualquer indenização por benfeitorias realizadas, se:

I - não for cumprida, dentro do prazo, a finalidade da doação;

II - cessarem as razões que justificaram a doação; ou

III - ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista.

§ 3º Nas hipóteses de que tratam os incisos I a IV do caput deste artigo, é vedada ao beneficiário a possibilidade de alienar o imóvel recebido em doação, exceto quando a finalidade for a execução, por parte do donatário, de projeto de assentamento de famílias carentes ou de baixa renda, na forma do art. 26 desta Lei, e desde que, no caso de alienação onerosa, o produto da venda seja destinado à instalação de infra-estrutura, equipamentos básicos ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

(...)

47. No âmbito federal, a doação depende de autorização do Presidente da República ou mediante ato do Ministro de Estado ou a quem o mesmo proceder à subdelegação. Todavia, quando o imóvel for superior a 2500 ha, imprescindível autorização do Congresso, mediante a edição de lei federal, nos moldes do art.49, XVII, da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

48. Em assim sendo, como cada ente federativo pode dar tratamento distinto à questão, necessária a análise jurídica, no caso concreto, da legislação correspondente, a fim de aferir os seus requisitos e a competência para a efetivação da doação.

49. De todo modo, a fim de se comprovar a propriedade na prestação de contas, com base na ocupação regular de imóvel doado, condição implícita é a demonstração de que se identifica com aquele no qual será realizada a obra, objeto do ajuste. Para tanto, pode ser exigida certidão do órgão responsável pela regularização fundiária ou, mediante certificação pelo órgão técnico da FUNASA, se for o caso.

50. Ademais, não se pode olvidar, nos termos da portaria que regula tais ajustes, que o processo de doação já deve estar concluído, encontrando-se pendente tão-somente o procedimento para o registro da titularidade

no Cartório de Registro de Imóveis competente, ou seja, a concretização da transferência, mediante a averbação à margem da matrícula correspondente.

51. Corroborando o quanto aduzido, menciona-se, por oportuno, que, o art.33, da Lei nº 9.636/98, ao alterar disposições do Decreto-Lei nº 2.398/87, estabeleceu diversas condicionantes a serem observadas pelos titulares dos Cartórios de Notas e Registros de Imóveis, para lavratura e registro de escrituras concernentes a imóveis da União, conforme transcrição abaixo:

Art. 33. Os arts. 3º, 5º e 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.3º.....

.....

§ 2º Os Cartórios de Notas e Registro de Imóveis, sob pena de responsabilidade dos seus respectivos titulares, não lavrarão nem registrarão escrituras relativas a bens imóveis de propriedade da União, ou que contenham, ainda que parcialmente, área de seu domínio:

I - sem certidão da Secretaria do Patrimônio da União - SPU que declare:

- a) ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos;
- b) estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao Patrimônio da União; e
- c) estar autorizada a transferência do imóvel, em virtude de não se encontrar em área de interesse do serviço público;

II - sem a observância das normas estabelecidas em regulamento.

§ 3º A SPU procederá ao cálculo do valor do laudêmio, mediante solicitação do interessado.

§ 4º Concluída a transmissão, o adquirente deverá requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de sessenta dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, observando-se, no caso de imóvel aforado, o disposto no art. 116 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.

§ 5º A não-observância do prazo estipulado no § 4º sujeitará o adquirente à multa de 0,05% (cinco centésimos por cento), por mês ou fração, sobre o valor do terreno e benfeitorias nele existentes.

52. Assim, caso a obra tenha sido realizada em imóvel doado por ente público ou particular, a comprovação da regularidade da propriedade é constatada, desde que todo procedimento tenha sido concluído, estando pendentes apenas a lavratura e registro da escritura no Cartório de Imóveis.

d) Realização da obra em imóvel que pertença ao Estado instalado em decorrência da **transformação de território federal ou a um dos seus Municípios** e desde que haja disposição constitucional ou legal neste sentido, mesmo que ainda não concluído o procedimento de registro do imóvel no Cartório.

53. Atualmente, os Estados brasileiros, nesta condição, são o Acre, Rondônia, Amapá e Roraima, criados, respectivamente, consoante a Lei nº 4.070/1962, a Lei Complementar nº 41/1981 e o art.14 do ADCT. Em se tratando de imóveis pertencentes aos mesmos, **em decorrência da própria criação**, não se exige a apresentação de certidão cartorária.

Lei nº 4.070/62:

Art. 9.º A partir da data da promulgação da Constituição Estadual ficam atribuídos ao Estado do Acre e a ele incorporados:

§ 3.º Todos os bens móveis e imóveis, encargos e rendimentos, inclusive os de natureza fiscal, direitos e obrigações relativos aos serviços mantidos pela União no Território, passarão ao patrimônio do novo Estado, sem indenização na data da promulgação de

sua Constituição.

LC 41/1981:

Art. 15 - Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis:

I - os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia;

II - os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia;

Indispensável, no entanto, que seja demonstrado que o imóvel no qual será realizada a obra, objeto do ajuste, está inserido em tais limites territoriais, não pertencendo a outro ente federativo ou a particular.

ADCT:

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

§ 3º O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.

§ 4º Enquanto não concretizada a transformação em Estados, nos termos deste artigo, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, "a", da Constituição, e 34, § 2º, II, deste Ato.

Lei 10.304/01

Art. 1º As terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e do Amapá passam ao domínio desses Estados, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

54. Do mesmo modo da previsão anterior, a condição implícita é a demonstração de que a obra ou melhoria, oriunda do ajuste celebrado com a FUNASA, será realizada em imóvel pertencente a eles, enquanto convenientes.

e) Realização da obra em imóvel pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto.

55. A fim de verificar a regularidade do documento apresentado, caberá à Procuradoria a análise da legislação local do ente ao qual o imóvel pertença, de modo a se identificar a competência para proceder à autorização, assim como os requisitos formais para a cessão de uso.

56. Em se tratando de imóvel da União, a Lei nº 9.636/98 dispõe o seguinte:

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da

União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

(...)

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo ou contrato.

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

§ 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

(...)

§ 8º A destinação que tenha como beneficiários entes públicos ou privados concessionários ou delegatários da prestação de serviços de coleta, tratamento e distribuição de água potável, esgoto sanitário e destinação final de resíduos sólidos poderá ser realizada com dispensa de licitação e sob regime gratuito. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 9º Na hipótese prevista no § 8º deste artigo, caso haja a instalação de tubulação subterrânea e subaquática que permita outro uso concomitante, a destinação dar-se-á por meio de autorização de passagem, nos termos de ato da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 21. Quando o projeto envolver investimentos cujo retorno, justificadamente, não possa ocorrer dentro do prazo máximo de 20 (vinte) anos, a cessão sob o regime de arrendamento poderá ser realizada por prazo superior, observando-se, nesse caso, como prazo de vigência, o tempo seguramente necessário à viabilização econômico-financeira do empreendimento, não ultrapassando o período da possível renovação. (Redação dada pela Lei nº 11.314 de 2006)

(grifei)

57. Nestes moldes, caso a obra de saneamento seja realizada em imóvel pertencente à União, a regularidade da intervenção, para fins de prestação de contas, **dependerá da apresentação do termo ou contrato**, no qual tenha havido a cessão autorizada pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Fazenda ou para quem o mesmo subdelegar. Caso a obra se limite a instalar tubulação subterrânea, **deverá ser apresentado ato expedido pela SPU, instrumentalizando a autorização de passagem.**

58. De suma importância mencionar a disposição contida no art.6º do Decreto-Lei nº 2.398/87, com total pertinência ao momento da prestação de contas, determinando a remoção, demolição de obra, construção ou

equipamento, em bens de uso comum, de domínio da União, **quando realizados sem a autorização da autoridade competente.** *In verbis*:

"Art. 6º A realização de aterro, construção ou obra e, bem assim, a instalação de equipamentos no mar, lagos, rios e quaisquer correntes de água, inclusive em áreas de praias, mangues e vazantes, ou em outros bens de uso comum, de domínio da União, sem a prévia autorização do Ministério da Fazenda, importará:

I - na remoção do aterro, da construção, obra e dos equipamentos instalados, inclusive na demolição das benfeitorias, à conta de quem as houver efetuado; e

II - a automática aplicação de multa mensal em valor equivalente a R\$ 30,00 (trinta reais), atualizados anualmente em 1º de janeiro de cada ano, mediante portaria do Ministério da Fazenda, para cada metro quadrado das áreas aterradas ou construídas, ou em que forem realizadas obras ou instalados equipamentos, que será cobrada em dobro após trinta dias da notificação, pessoal, pelo correio ou por edital, se o infrator não tiver removido o aterro e demolido as benfeitorias efetuadas."

f) Realização da obra em imóvel que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;
2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei referida no item anterior; e
3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo (Governador ou Prefeito) do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

59. A Lei nº 10.257/2001 trata do denominado Estatuto da Cidade, o qual "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental", visando cumprir mandamento constitucional previsto nos arts. 182 e 183 da Carta Magna, conforme previsto no seu art. 1º.

60. No que pertine às Zonas Especiais de Interesse Social são instrumentos utilizados para promoção da regularização fundiária, mediante a previsão de áreas para habitação de população de baixa renda, compatibilizando com as normas ambientais. Assim encontram-se disciplinadas na mencionada lei:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso

habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (grifei)

Em relação à tal forma alternativa de comprovação da propriedade do local no qual foi realizada a obra de saneamento, para fins de prestação de contas, a portaria elenca, de forma expressa e clara, os documentos a serem apresentados. Acrescenta-se, ainda, que, se a área for de domínio do conveniente, o mesmo deverá firmar compromisso, que irá promover a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou comprovar que já está realizando. Caso seja pertencente a outro ente público, o conveniente deverá apresentar a autorização do mesmo para intervenção na área, nos moldes já abordados nesta manifestação, assim como comprovar o compromisso de que o imóvel lhe será cedido para que possa executar a regularização.

g) Realização da obra em imóvel ocupado por pessoas que tenham obtido sentença favorável, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou que detenham contrato de concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

61. Do mesmo modo que ocorre nas ZEIS, os ocupantes de tais áreas ainda não possuem os títulos individualizados de propriedade dos imóveis por elas ocupados. Em tal situação, o conveniente deverá apresentar a comprovação do trânsito em julgado da sentença de usucapião ou colacionar cópia do contrato de concessão de uso especial para fins de moradia, titularizado pelas famílias.

h) Realização da obra em imóvel tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

62. Na hipótese em tela, cabe ao conveniente apresentar declaração do IPHAN, autorizando a obra no bem.

63. Diferente de todas as demais situações, deve ser exigido previamente à celebração do instrumento, haja vista que a coisa tombada, em razão do seu excepcional valor histórico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico, é sujeita a diversas restrições, que visam conservar suas características e qualquer modificação, sem autorização, pode eventualmente ser configurada como crime.

64. As regras do tombamento encontram-se no Decreto-lei nº 25, de 30/11/1937, sendo que, da sua leitura se observam os cuidados a serem empreendidos, inclusive no que tange a obras realizadas na sua vizinhança. *In verbis*:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

Art. 21. Os atentados cometidos contra os bens de que trata o art. 1º desta lei são equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

65. O inciso II, do art.39, da Portaria 507/2011, por sua vez, trata da **realização de obra em imóvel no qual o conveniente tenha celebrado contrato ou compromisso irretratável de constituição de direito real sobre o imóvel.**

66. Primeiramente, importante realçar que a Portaria traz o disciplinamento para todos os tipos de convênios, celebrados com entes públicos e, excepcionalmente, com entidades privadas sem fins lucrativos, nos termos do art.84, da Lei nº 13.019/2014. Dito isso, importante que a análise dos instrumentos enumerados no dispositivo em comento sejam alinhados com a possibilidade em cada caso concreto.

67. Assim, contemplou-se a possibilidade de o conveniente apresentar o contrato ou compromisso de constituição de direito real, na forma de cessão de uso; de concessão de direito real de uso; de concessão de uso para fins de moradia; de aforamento ou de direito de superfície. Entende-se que tal listagem não é exaustiva, cabendo também a comprovação de outros institutos de direito real, como a servidão, inclusive, muito utilizada no que tange à realização de obras de saneamento básico.

68. Destaca-se que o contrato ou o compromisso de constituição de direito real deve encontrar-se devidamente averbado à margem da matrícula do imóvel, nos termos do art.1227 do Código Civil e art.167, da Lei nº 6.015/73, para fins de produção de efeitos *erga omnes* e garantir as características inerentes a este tipo de direito, como a sequela (direito de reaver a coisa independente de quem a possua) e a aderência (deve ser observado, independente de quem seja o possuidor ou proprietário).

69. Ademais, devem constar cláusulas expressas, no contrato ou na promessa, de que a constituição do direito real ali disposto é irretratável e irrevogável, ou seja, de que não poderá ser desfeito com base na vontade do seu titular.

70. Aclara-se que, apesar de a Portaria ter feito referência apenas à comprovação, mediante contrato, os direitos reais também podem ser adquiridos por usucapião, que pode ser judicial ou extrajudicial (art.1.071, da Lei nº 13.105/2015 - Novo Código de Processo Civil, que alterou a Lei nº 6.015/73 -Lei de Registros Públicos) ou mediante sentença judicial transitada em julgado.

71. Desta feita, por analogia, em havendo processo judicial, pode-se admitir a comprovação por sentença transitada em julgado, mesmo que ainda não tenha ocorrido a finalização do procedimento de registro cartorário. No caso do usucapião extrajudicial, imprescindível a apresentação da certidão já devidamente registrada, conforme §6º, do art.216-A da Lei nº 6.015/73.

72. Todos estes títulos, em face de abranger um grande leque de situações, devem ser aferidos em cada caso concreto a respeito da sua suficiência para comprovar a regularidade do imóvel no qual foi realizada a obra de saneamento, sendo que, em todos, deve haver a participação do conveniente como parte na relação jurídica firmada e, a depender da posição assumida, devem ser extraídas as consequências e efeitos do ato no que tange ao imóvel relacionado ao objeto do ajuste.

73. Dentre os institutos listados, sem ter a pretensão de exaurir o tema, mas apenas para fins de facilitar a compreensão e a identificação, importante destacar as características principais de cada um deles.

74. A cessão de uso, no âmbito administrativo, nos moldes definidos pela doutrina pátria, consiste basicamente na anuência de uso gratuito de bem público, entre órgãos da mesma pessoa jurídica ou diversas, a fim de dar-lhe destinação pública. Tal instituto, no que se refere aos imóveis da União, vem tratado na Lei nº 9.636/98 e, conforme já mencionado anteriormente, foi ampliado para abranger não só entes públicos como também entidades privadas sem fins lucrativos, bem como pessoas físicas ou jurídicas, quando houver interesse público ou social. Caso o imóvel particular seja cedido, deverá ser regulado pelas disposições do Código Civil concernentes ao uso.

75. A concessão de direito real de uso foi prevista inicialmente no Decreto-lei nº 271/1967, conforme abaixo transcrito:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

76. Posteriormente, em 2007, foi introduzido no rol dos direitos reais previstos no art.1225, do CC, apenas confirmando a sua natureza jurídica. O que interessa revelar em relação a tal instituto, é que o Poder Público o utiliza para fazer cumprir a função social do imóvel, de modo a lhe ser assegurada destinação específica de promover a urbanização, industrialização, edificação, cultivo agrícola ou qualquer outra exploração de interesse social.

77. Espécie de concessão, que se diferencia pela destinação única que deve ser dada ao imóvel, é a concessão de uso para fins de moradia, sendo intuitivo pelo próprio nome do instituto. É utilizado com o escopo de amenizar os problemas de habitação, promovendo a regularização fundiária em áreas urbana e rural. Nota-se que é imprescindível constar do título apresentado a obrigação de regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao conveniente, a fim de realizá-la.

78. O contrato que envolve o denominado direito de superfície encontra-se disciplinado a partir do art.1369 do Código Civil, tendo como principal característica a separação entre o domínio do terreno e o domínio da construção ou das plantações naquele realizadas, como direitos individualizados e autônomos. Neste contexto, em se tratando da realização de obra para saneamento, é possível ao conveniente celebrar contrato de superfície com o proprietário de um imóvel, a fim de dar-lhe destinação, mediante a construção, por exemplo, de um sistema de abastecimento de água. Como o contrato de superfície é delimitado por uma finalidade específica, uma vez firmado cabe às partes respeitar suas cláusulas, sendo causa de extinção a sua inobservância causada diretamente por ato do superficiário ou de qualquer interferência indevida do proprietário do terreno. Se o imóvel for público, continua regido pelas normas do CC, exceto havendo o disciplinamento em lei especial, conforme previsto no seu art.1377.

79. Também regido pelo CC, a partir do seu art.1378, o contrato de servidão tem como sua característica principal a relação de dependência de um prédio em relação a outro, de modo a garantir-lhe maior

utilidade. Relativo às obras de saneamento, conforme já mencionado, muito comum a constituição da servidão de passagem, possibilitando um acesso mais fácil ou mais cômodo ao local da construção, que se realizada em imóvel cuja titularidade do domínio não seja do conveniente, terá que ser conjugada com outro instrumento jurídico que a autorize. Importante destacar a previsão contida no art.1383 do CC, o qual prevê que "o dono do prédio serviente não poderá embaraçar de modo algum o exercício legítimo da servidão."

80. Por fim, o aforamento (enfiteuse) é o direito real mais amplo, mediante o qual o foreiro tem o direito de posse, uso, gozo e poder de alienar a coisa pertencente a outrem (senhorio), em face da celebração de um contrato entre as partes, consignando a este o direito de receber o pagamento de uma pensão ou foro. A partir do Código Civil de 2002 (art.2038), foi proibida a constituição de novas enfiteuses, continuando as vigentes até sua extinção regidas pelas disposições do Código Civil de 1916, assim como foram mantidas as incidentes sobre terras públicas, regidas por lei especial. Em relação ao ponto, no âmbito federal, o tratamento é dado pelo Decreto-lei nº 9.760/46, o qual exige, em regra, a prévia autorização do Presidente da República.

81. Na Portaria Interministerial nº 424/2016, em relação a tais contratos, fez-se a elucidação de requisitos que devem vir contemplados nas suas cláusulas, os quais são exigíveis também para aqueles ajustes celebrados com base nas normas anteriores, vez que a nova norma apenas externou condicionantes lógicas e implícitas em tais instrumentos, haja vista que visam apenas tornar efetivas tais relações jurídicas, sem as quais não haveria qualquer segurança para aceitação dos mesmos como forma de comprovação da regularidade do imóvel. Ademais, nos termos do art.2º, I, "a", tais exigências nitidamente beneficiam a consecução do objeto. São as seguintes:

- a) o proprietário que firmar a constituição do direito real não poderá exercer qualquer tipo de gerência ou ingerência sobre a área do imóvel, tampouco obstar ou limitar o livre acesso à população beneficiada;
- b) estando a área do imóvel cedido localizado integralmente dentro de propriedade particular, a validade da constituição do direito real ficará condicionada à efetiva e preliminar constituição da respectiva servidão de passagem até o local do objeto do instrumento, não podendo haver qualquer tipo de restrição ou obstrução de acesso à população beneficiada; e
- c) fica o conveniente responsável pela observância do cumprimento do objeto ajustado pelo respectivo período da mencionada cessão ou equivalente, sob pena de aplicação de penalidades conforme legislação vigente;

82. Já o inciso III, do art.39, da Portaria 507/2011, contempla as hipóteses em que há a realização de obra em imóvel de propriedade de comunidade remanescente de quilombos ou ocupadas de forma permanente por comunidade indígena.

83. Primeiramente, há que se notar que tais comunidades, no que tange à propriedade de suas terras têm tratamento distinto, tendo o art.68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelecido que será reconhecida a propriedade dos imóveis aos remanescentes de quilombos, com a emissão dos respectivos títulos, conforme transcrição a seguir:

Art.68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

84. No que se refere aos indígenas, de forma diferente, são detentores da posse e do usufruto exclusivo das terras por eles ocupadas, sendo, todavia, a propriedade reservada à União, nos moldes do art.231, da CF:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

85. Nestas situações, em razão da impossibilidade de o conveniente ter o domínio, haja vista que, no primeiro caso, é de titularidade dos quilombolas e no segundo, da União com afetação aos indígenas, exige-se tão-somente que sejam apresentados documentos que comprovem este atributo específico dos imóveis.

86. Em regra, cabe aos Estados promover a titulação, em se tratando de comunidade quilombola. Todavia, o art.3º, do Decreto nº 4.887/2003 também confere tal atribuição ao INCRA. *In verbis*:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

87. Do mesmo modo, a depender da localização de tais imóveis, o Decreto referido traz competência distinta. Confira-se:

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

88. Feitos tais esclarecimentos, a Portaria exige a apresentação dos seguintes documentos para comprovar que a obra foi realizada em imóvel pertencente à comunidade remanescente de quilombo:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente Federativo responsável pela sua titulação; ou
2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do instrumento é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata o item 1 desta alínea;

89. Em se tratando de comunidade indígena, deve juntar documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

5. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS IMÓVEIS DA UNIÃO NA REGIÃO NORTE DO BRASIL

90. Em face do histórico brasileiro e, partindo do mandamento constitucional de conferir função social à propriedade, foram produzidas normas visando à regularização fundiária dos imóveis da União localizados na Amazônia Legal.

91. Neste desiderato, foi editada a Lei nº 11.952/2009, dispondo acerca da regularização fundiária das ocupações, mediante os instrumentos de alienação e de concessão de direito real de uso dos imóveis. Em linhas gerais, trata da regularização fundiária em áreas rurais (arts.5º a 20), destinadas a pessoas naturais (ocupante e seu cônjuge), e da regularização fundiária em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, a qual se instrumentaliza pela doação aos Municípios ou pela concessão de direito real de uso (arts 21 a 30).

92. Sendo esta última a que interessa, para os efeitos de comprovação da propriedade pelo conveniente, segue a transcrição dos dispositivos legais:

Art. 21. São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica.

§ 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras.

§ 3º Fica vedado aos Municípios e ao Distrito Federal alienar os imóveis recebidos na forma do § 1º deste artigo por valor superior àquele cobrado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ou, na ausência de previsão nesse sentido, na forma de ato da SPU. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 22. Constitui requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei.

§ 1º Os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal.

§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados, nos termos estabelecidos em regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º Para transferência de áreas de expansão urbana, os municípios deverão apresentar justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, considerando a capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto, o déficit habitacional, a aptidão física para a urbanização e outros aspectos definidos em regulamento.

§ 4º As áreas com destinação rural localizadas em perímetro urbano que venham a ser transferidas pela União para o Município deverão ser objeto de regularização fundiária, conforme as regras do plano diretor e a legislação local. (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

§ 4º As áreas com destinação rural localizadas em perímetro urbano que venham a ser transferidas pela União para o Município deverão ser objeto de regularização fundiária, conforme as regras previstas em legislação federal específica de regularização fundiária urbana. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 23. O pedido de doação ou de concessão de direito real de uso de terras para regularização fundiária de área urbana ou de expansão urbana será dirigido:

I - ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em terras arrecadadas ou administradas pelo Incra; ou

II - ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em outras áreas sob domínio da União.

§ 1º Os procedimentos de doação ou de concessão de direito real de uso deverão ser instruídos pelo Município com as seguintes peças, além de outros documentos que poderão ser exigidos em regulamento:

I - pedido de doação devidamente fundamentado e assinado pelo seu representante;

II - comprovação das condições de ocupação;

III - planta e memorial descritivo do perímetro da área pretendida, cuja precisão posicional será fixada em regulamento;

IV - cópia do plano diretor ou da lei municipal que contemple os elementos do ordenamento territorial urbano, observado o previsto no § 2º do art. 22 desta Lei;

V - relação de acessões e benfeitorias federais existentes na área pretendida, contendo identificação e localização.

§ 2º Caberá ao Incra ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão analisar se a planta e o memorial descritivo apresentados atendem as exigências técnicas fixadas.

§ 3º O Ministério das Cidades participará da análise do pedido de doação ou concessão e emitirá parecer sobre sua adequação aos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

§ 3º O Ministério das Cidades participará da análise do pedido de doação ou concessão de

direito real de uso de imóveis urbanos e emitirá parecer conclusivo. (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

Art. 24. Quando necessária a prévia arrecadação ou a discriminação da área, o Incra ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão procederá à sua demarcação, com a cooperação do Município interessado e de outros órgãos públicos federais e estaduais, promovendo, em seguida, o registro imobiliário em nome da União.

Art. 25. No caso previsto no § 2º do art. 21 desta Lei, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lavrará o auto de demarcação.

Parágrafo único. Nas áreas de várzeas, leitos de rios e outros corpos d'água federais, o auto de demarcação será instruído apenas pela planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, fornecidos pelo Município, observado o disposto no inciso I do § 2º do art. 18-A do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão formalizará a doação em favor do Município, com a expedição de título que será levado a registro, nos termos do art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973.

§ 1º A formalização da concessão de direito real de uso no caso previsto no § 2º do art. 21 desta Lei será efetivada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Na hipótese de estarem abrangidas as áreas referidas nos incisos I a IV do caput do art. 4º desta Lei, o registro do título será condicionado à sua exclusão, bem como à abertura de nova matrícula para as áreas destacadas objeto de doação ou concessão no registro imobiliário competente, nos termos do inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

§ 3º A delimitação das áreas de acessões, benfeitorias, terrenos de marinha e terrenos marginais será atribuição dos órgãos federais competentes, facultada a realização de parceria com Estados e Municípios.

§ 4º A doação ou a concessão de direito real de uso serão precedidas de avaliação da terra nua elaborada pelo Incra ou outro órgão federal competente com base em planilha referencial de preços, sendo dispensada a vistoria da área.

§ 5º A abertura de matrícula referente à área independará do georreferenciamento do remanescente da gleba, nos termos do § 3º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, desde que a doação ou a concessão de direito real de uso sejam precedidas do reconhecimento dos limites da gleba pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, garantindo que a área esteja nela localizada.

Art. 27. A doação e a concessão de direito real de uso a um mesmo Município de terras que venham a perfazer quantitativo superior a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares) em 1 (uma) ou mais parcelas deverão previamente ser submetidas à aprovação do Congresso Nacional.

Art. 28. A doação e a concessão de direito real de uso implicarão o automático cancelamento, total ou parcial, das autorizações e licenças de ocupação e quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que incidam na área.

§ 1º As novas pretensões de justificação ou legitimação de posse existentes sobre as áreas alcançadas pelo cancelamento deverão ser submetidas ao Município.

§ 2º Para o cumprimento do disposto no caput, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará publicar extrato dos títulos expedidos em nome do Município, com indicação do número do processo administrativo e dos locais para consulta ou obtenção de cópias das peças técnicas necessárias à identificação da área doada ou concedida.

§ 3º Garantir-se-ão às pessoas atingidas pelos efeitos do cancelamento a que se refere o caput:

I - a opção de aquisição de lote urbano incidente na área do título cancelado, desde que preencham os requisitos fixados para qualquer das hipóteses do art. 30; e

II - o direito de receber do Município indenização pelas acessões e benfeitorias que houver erigido em boa-fé nas áreas de que tiver que se retirar.

§ 4º A União não responderá pelas acessões e benfeitorias erigidas de boa-fé nas áreas doadas ou concedidas.

Art. 29. Incumbe ao Município dispensar às terras recebidas a destinação prevista nesta Lei, observadas as condições nela previstas e aquelas fixadas no título, cabendo-lhe, em qualquer caso:

I - regularizar as ocupações nas áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica; e

II - indenizar as benfeitorias de boa-fé erigidas nas áreas insuscetíveis de regularização.

Art. 30. O Município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

93. Conforme se constata da lei, o legislador definiu os mecanismos (doação e concessão de direito real de uso) para promover a regularização fundiária dos imóveis já urbanizados aos correspondentes Municípios, em imóveis da União, o que representa forma de pacificação social, pois permitirá àqueles entes federados reproduzir o procedimento no âmbito local. O processamento do pedido está sujeito a condicionantes e, no que diz respeito ao ente/órgão federal que irá conduzir o processo, atribui-se ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando se tratar de terras arrecadadas ou administradas pelo Incra e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos demais casos, inclusive, quando se tratar de concessão de direito real de uso das áreas que abrangem parte ou totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos e outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art.20 da CF.

94. Em complementação à regra de competência, o art.33 da lei em comento, nas suas disposições finais, trouxe a previsão incorporada recentemente pela Lei nº 13.465/2017, vazado nos seguintes moldes, sem grifos no original:

Art. 33. Ficam transferidas do Incra para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21 desta Lei, mantidas as atribuições do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

95. Com efeito, no que tange à comprovação da propriedade do imóvel, em que foi realizada a obra pelos Municípios, situados na Amazônia Legal, o conveniente **deverá apresentar o documento que comprove ter havido a conclusão do procedimento de doação ou de concessão de direito real de uso, ou seja, do título que seja apto para ser levado a registro no Cartório de Imóveis competente. Neste contexto, insuficiente se revela declaração de que há processo em trâmite para proceder a regularização. Nos mesmos moldes em que disciplinado na portaria, em se tratando de doação, admite-se a pendência tão-somente do procedimento para registro cartorário, de forma que a doação já deve ter sido efetivada.**

96. No que pertine às áreas situadas fora da Amazônia Legal, a lei em comento traz a previsão de sua aplicação, com algumas restrições, conforme seu art.40-A, *in verbis*:

Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto no art. 11, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O disposto no art. 18 da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, não se aplica à regularização fundiária de imóveis rurais da União e do Incra situados no Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º do art. 12 desta Lei à regularização fundiária disciplinada pelo Decreto-Lei nº 1.942, de 31 de maio de 1982. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º Aplica-se o disposto nesta Lei às áreas urbanas e rurais, dentro ou fora da Amazônia Legal, da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), que fica autorizada a doar as seguintes áreas, independentemente de sua localização no território nacional:

(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - áreas rurais ao Incra para fins de reforma agrária; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - áreas urbanas e rurais, aos Municípios de Manaus e Rio Preto da Eva, para fins de regularização fundiária, com ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, aplicando-se especialmente, e no que couber, o disposto nos arts. 21 a 30 desta Lei.

(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

97. Tratando da doação de imóveis da União para Estados da região norte, foi editada a recente Lei nº 13.465/2017, que, nos seus art.102 e 103, traz disposições específicas:

Art. 102. Fica a União autorizada a doar ao Estado de Rondônia as glebas públicas arrecadadas e registradas em nome da União nele situadas.

§ 1º São excluídas da autorização de que trata o **caput** deste artigo:

I - as áreas relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição Federal;

II - as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento;

III - as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento;

IV - as áreas afetadas, de modo expresse ou tácito, a uso público, comum ou especial;

V - as áreas objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória;

VI - as áreas urbanas consolidadas, que serão objeto de doação diretamente da União ao Município, nos termos da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 2º As glebas objeto de doação ao Estado de Rondônia deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 3º As doações serão efetuadas de forma gradativa, à medida que reste comprovado que a gleba anteriormente transferida tenha sido destinada nos termos do § 2º deste artigo.

§ 4º A aquisição ou arrendamento de lotes por estrangeiros obedecerá aos limites, às condições e às restrições estabelecidos na legislação federal.

§ 5º A doação de glebas públicas federais aos Estados de Roraima e do Amapá será regida pela Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

§ 6º O Poder Executivo da União editará ato para regulamentar este artigo, inclusive para fixar critérios de definição das glebas a serem alienadas.

Art. 103. Os interessados poderão, no prazo de cento e oitenta dias, requerer à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ao Incra e à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a revisão das decisões administrativas denegatórias, ainda que judicializadas, caso em que o pedido deverá ser objeto de análise final no prazo de um ano.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede o interessado de pleitear direitos previstos nesta Lei, desde que preencha os pressupostos fáticos pertinentes.(grifei)

98. Mais uma vez, para comprovação de que o imóvel foi doado, visando à regularidade da prestação de contas, deve haver demonstração da conclusão do procedimento, com título hábil ao registro, assim como a certificação de que há identidade com o imóvel no qual foi realizado o objeto.

À consideração superior.

Brasília, 29 de junho de 2017.

Cristiane Souza Braz Costa
Procuradora Federal
Coordenadora de Convênios
PFE/FUNASA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00803000490201836 e da chave de acesso 07ba3653