

ARTIGO



Os dispositivos específicos aplicáveis ao desmembramento e à regularização dos imóveis da União

// Francisco José Rezende dos Santos

Registrador de imóveis em Belo Horizonte/MG, membro nato do Conselho Deliberativo do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). Especialista em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Comillas - Madri, Espanha; mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos; professor da PUC/Minas e da Faculdade de Direito Milton Campos; presidente da Escola Nacional de Direito Notarial e de Registro (Ennor); diretor da Escola Superior de Notários e Registradores do Estado de Minas Gerais (Esnor); presidente do IRIB no período de 2010 a 2012.

O meu trabalho será dividido em três partes e tratarei, de forma específica, em primeiro lugar, da **Regularização dos imóveis da União e dos Estados**, prevista no art. 195-B da Lei nº 6.015, inserido na nossa Lei Registral pelas Leis nº 12.424, de 16 de junho de 2011, e nº 12.693, de 24 de julho de 2012.

Na sequência, falaremos de um novo instituto do Direito Urbanístico, o **Destaque**, ato de averbação, agora constante do art. 167, II, 24, inserido na Lei Registral pela Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

Por fim, trataremos da figura da **Investidura** de Imóveis, hipótese prevista no art. 17, Inciso I c/c o art. 19, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

Regularização dos imóveis da União e dos Estados

Vivemos, no Brasil, um tempo de profundas transformações sociais e econômicas, cujos resultados se fizeram sentir, especialmente, nos últimos anos do século passado e neste início de novo milênio, em intenso crescimento da economia e na melhoria do nível de vida da população.

O bem-estar da população representa mais educação, mais saúde, mais cultura e lazer, mais democracia, mas também melhores condições urbanísticas, bem como acesso a bens e serviços que até então eram inacessíveis a determinados níveis sociais.

A evolução da estrutura do consumo é hoje um fato indiscutível. Vivemos um período de aumento da renda do setor produtivo e, com isso, o crescimento do poder de compra da população, a estabilidade econômica, a elevação do nível de emprego, a confiança do setor produtivo, a redução das taxas de juros e a ampliação dos prazos dos financiamentos em geral, inclusive os habitacionais, impulsionaram o crédito imobiliário, levando a um grande número de pessoas a possibilidade de acesso a certos bens até então inacessíveis, como a casa própria, por exemplo.

Até o segmento da população que era classificado como faixa de “carência”, porque não tinha renda para comprar a casa própria, e o mercado, em contrapartida, não produzia para tal grupo, passou a receber subsídios, inserindo no mercado um segmento social que representava um grande déficit habitacional.

Acompanhando essa profunda transformação social, o sistema jurídico também tem se aperfeiçoado, no sentido de dotar a legislação de mais efetividade e segurança.

Neste vetor, a Lei nº 6.015, de 31/12/1973, a nossa Lei Registral Imobiliária, em vigência há mais de 40 anos e responsável por toda estabilidade, segurança, publicidade e eficácia dos negócios jurídicos imobiliários, tem sido alvo de muitas modificações e adaptações, visando acompanhar essas transformações sociais, as evoluções e a dinâmica da vida econômica, social e, especialmente, jurídica.

Uma sociedade não permanece a mesma por muito tempo. Com o passar do tempo, inúmeras mudanças

ocorrem em variadas épocas. O sistema jurídico deve acompanhar essas mudanças.

Apesar de ainda ter a mesma estrutura inicial, considerando o curso da sua história, desde a sua edição até hoje, a nossa Lei Registral – Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – vem se adaptando a todas essas mudanças e podemos citar que, no lapso de sua vigência, muita coisa mudou neste país.

A Lei Registral:

- Viu mudar a Constituição Federal, em 1988, implantando uma nova ordem social neste país;
- Viu mudar o Código Civil, em 2013;
- Vê, agora, a mudança do Código de Processo Civil;
- Viu a pujança do Sistema Financeiro da Habitação e também o Sistema Financeiro Imobiliário e o nascimento da alienação fiduciária de bem imóvel, em 1994, o que deu um novo impulso ao crédito imobiliário no Brasil, propiciando moradia a milhões de brasileiros;
- Viu uma nova legislação de loteamentos urbanos, em 1979;
- Viu também se reafirmar o Direito Ambiental, com seus diversos institutos, como a Reserva Legal, a Servidão Ambiental, as áreas contaminadas, as Reservas Ambientais, as áreas protegidas;
- Viu, ainda, a mudança da estrutura legal do casamento no Direito Civil, com a Lei do Divórcio, em 1977, que regulava os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento e seus efeitos, passando o regime legal de comunhão universal à comunhão parcial, gerando, com isso, diversas modificações na estrutura da vida conjugal e social;
- Viu ser criado um estatuto próprio dos Notários e Registradores, a Lei nº 8.935, em 1994;
- Viu a regulamentação da regularização fundiária, neste país, e a criação da Lei chamada “Minha Casa – Minha Vida”, que propiciou moradia a milhões de brasileiros, ainda na área do Direito Registral Imobiliário;
- Vê, agora, sendo implementado o registro eletrônico, que irá mudar a sistemática e a forma de se lançar, no Registro de Imóveis, os atos registrais;
- A legislação registral recepcionou também os instrumentos de desjudicialização, como as escrituras de inventário e partilha, a separação consensual, e ainda viu as retificações administrativas e a execução dos contratos, como os de loteamentos e de alienação fiduciária, feitos diretamente pelo registrador imobiliário, que são uma realidade, desafogando o Judiciário acumulado de processos intermináveis;
- E, no âmbito dessa desjudicialização, vemos agora a Lei Registral recepcionar um novo procedimento para a regularização de terras públicas.

A Lei Registral e também os seus operadores, os registradores imobiliários, encontram-se, agora, diante de um novo desafio, um trabalho extraordinário, que começa a ser desenvolvido pela Administração Pública, primeiramente a federal e depois as demais, estaduais e municipais, no sentido da reorganização do sistema de registro e de publicidade das terras públicas neste país.

O Estado brasileiro, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, vê nesse nosso sistema Registral uma forma segura de dar publicidade às suas propriedades imobiliárias e, como consequência disso, inicia um gigantesco trabalho de sistematização, regularização e registro, lançando nos livros do nosso Registro de Imóveis as suas propriedades imobiliárias.

Nem sempre foi assim. Historicamente, de acordo com a Lei nº 601, de 1850, a chamada Lei de Terras, as terras públicas deveriam ser cadastradas na chamada Repartição Geral de Terras Públicas, o que nunca aconteceu em volume representativo.

Por isso, alguns legisladores entendiam que os imóveis públicos não necessitavam do registro imobiliário, justificando o seu entendimento no fato de que a maior parte das terras públicas era patrimonial ou devoluta, de aquisição imemorial e originária. Por isso e por sua própria natureza, seriam imprescritíveis e inalienáveis, sendo destinado o Registro de Imóveis somente aos imóveis privados.

Tal entendimento foi ultrapassado de forma definitiva especialmente a partir da edição da lei de ação discriminatória, a Lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956, que determinava que a União, os estados e municípios deveriam promover a ação discriminatória judicial, para deslinde das terras de seu domínio. A lei determinava, ainda, que a sentença definitiva e homologatória da demarcação seria transcrita no Registro Público de Imóveis da comarca, e só assim poderia a administração pública dispor das terras apuradas.

Posteriormente, revogando a Lei nº 3.081, entrou em vigor a Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, trazendo a possibilidade de acontecer o procedimento discriminatório, além de judicialmente, também administrativamente, pela própria administração, nos casos de terras da União e dos estados, determinando o encerramento do procedimento discriminatório. Reafirma que caberá ao oficial do Registro de Imóveis proceder à matrícula e ao registro da área discriminada.

Agora, temos no sistema jurídico brasileiro as Leis nº 12.424/2011 e nº 12.693/2012, que introduziram na Lei Registral Imobiliária o art. 195-B, que poderá ser equiparado a um **novo procedimento discriminatório**, muito mais ágil, para que se cumpram as finalidades de terem todas as terras públicas da União e dos estados registradas. Este procedimento é feito diretamente no Cartório de Registro de Imóveis.

A justificativa, inserida na então Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010, que, posteriormente, foi convertida na Lei nº 14.424/2011 para a inclusão do art. 195-B na Lei Registral, é de que tal dispositivo **“tem como objetivo instituir um procedimento ágil para abertura de matrícula de imóveis públicos urbanos, permitindo ao Poder Público registrar, no cartório de Registro de Imóveis, bens que passaram ao seu domínio em razão das normas em vigor e, posteriormente, realizar de forma segura as ações de regularização fundiária urbana e de urbanização de assentamentos precários”**.

Art. 195-B - A União, os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao Registro de Imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis **urbanos** sem registro anterior, cujo domínio lhe tenha sido assegurado pela legislação, por meio de requerimento acompanhado dos documentos previstos nos incisos I, II e III do art. 195-A. *(Incluído pela Lei nº 12.693, de 2012)*

I - planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

*II - comprovação de intimação dos confrontantes, para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, **se for o caso**; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)*

*III - as respostas à intimação prevista no inciso II, **quando houver**; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)*

Observem que não se faz necessária, neste caso, a aprovação municipal, para que sejam feitas as matrículas desses imóveis, justificando o meu entendimento na não inclusão, no “caput” do art. 195-B, do documento previsto no inciso IV do art. 195-A, que seria exatamente a aprovação pela Prefeitura, sendo apenas necessários, no caso do art. 195-B, os documentos previstos nos incisos I, II e III, acima citados.

Parágrafo 1º - Recebido o requerimento, na forma prevista no caput, o oficial de registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do requerente, observado o disposto no parágrafo 5º do art. 195-A. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011). (Parágrafo 5º do art. 195-A - independe do regime jurídico do bem público).

Parágrafo 2º - O Município poderá realizar, em acordo com o Estado, o procedi-

“O sistema jurídico tem se aperfeiçoado, no sentido de dotar a legislação de mais efetividade e segurança”



mento de que trata este artigo e requerer, em nome deste, no registro de imóveis competente, a abertura de matrícula de imóveis urbanos situados nos limites do respectivo território municipal. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Como se pode perceber, surgiu uma nova forma de regularização dos bens de domínio público, passando assim a existir três formas de regularização, quais sejam: o procedimento discriminatório via ação judicial, o procedimento discriminatório promovido pela própria Administração Pública e, agora, tal procedimento perante o registrador imobiliário.

A criação dessa nova modalidade de regularização fundiária foi motivada, conforme já vimos, pela reconhecida agilidade e eficiência na realização da regularização fundiária pelo Registro Imobiliário, possibilitando a abertura de matrícula de imóveis públicos e permitindo ao Poder Público registrar bens que passaram ao seu domínio em razão das normas em vigor.

O procedimento se assemelha ao procedimento discriminatório administrativo, previsto na legislação anterior, só que este é processado diretamente, desde o seu início, perante o Cartório de Registro de Imóveis, a requerimento da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Analisando tais requisitos, vemos inserida no caput do art. 195-B a exigência de que o domínio dos bens imóveis tenha sido assegurado pela “legislação”. O objetivo do legislador ao usar tal expressão foi o de dar amplitude ao ente público para, dentre as diversas espécies normativas existentes (leis, decretos, ou outros atos normativos), definir qual seria a adequada para corroborar a sua titularidade e especializar o imóvel a ser objeto da regularização, indi-

vidualizando-o com a sua descrição, medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, conforme determina o art. 195-B, citando o art. 195, I, da Lei de Registros Públicos.

Quanto ao requerimento em que o Poder Público solicita a regularização ser dirigido ao Oficial do Registro de Imóveis da respectiva circunscrição onde se localiza o imóvel, acompanha a lei a diretiva existente na Lei Registral, art. 169 da Lei nº 6.015/1973, de que todos os atos registrários devem ser realizados na circunscrição a que pertencer o imóvel, em respeito ao princípio da segurança jurídica que tal preceito dá ao sistema registral. Este requerimento deve ser acompanhado de planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado.

Outro requisito é a **comprovação** de intimação dos confrontantes para que informem no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso. **Assim, deverá o órgão público, encarregado de promover a regularização, encaminhar ao oficial do Registro de Imóveis a prova da intimação dos confrontantes.** A intimação poderá ser efetuada por todas as formas em direito permitidas, pessoalmente ou por edital.

Assim, encaminhado o pedido de registro, acompanhado dos documentos acima citados, cabe ao oficial do Registro de Imóveis apenas observar se não ocorreu qualquer contestação ao pedido de abertura de matrícula das áreas objeto de regularização. Inexistindo contestação, é feita imediatamente a matrícula da área.

A expressão utilizada pela lei, no *caput* do art. 195-B, “**matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior**”, deve ser interpretada da seguinte forma:

Os imóveis, de forma geral, se dividem em imóveis urbanos e rurais. A doutrina e a legislação, de forma majoritária, utilizam para diferenciar o imóvel urbano do rural a caracterização pela sua destinação, não apenas pela sua localização. Assim, poderá existir um imóvel rural, em área urbana, desde que tenha **destinação rural** (art.4º, I da Lei nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra). Como corolário, poderá ocorrer o caso de imóveis localizados em áreas rurais terem outras finalidades não rurais, como, por exemplo, vias de circulação, como estradas, ruas, avenidas ou outra utilização pública. Assim, a expressão “urbanos” não deve ser óbice para a aplicação do art. 195-B, **qualquer que seja a localização** do imóvel público a ser regularizado, devendo ser apenas esclarecido pelo requerente, ao oficial do Registro de Imóveis, a destinação do imóvel objeto da regularização, inclusive para efeitos de afetação.

Há de se observar que tais regularizações de terras públicas têm a natureza de aquisição originária; sobre elas não há que se falar em incidência de tributos, re-

gistros anteriores, certidões negativas e outros requisitos próprios das aquisições derivadas.

Entendo que tal modificação legislativa tem a finalidade de reconhecer o domínio público originário e traz, como solução, o registro incondicional do título oriundo de domínio estatal.

Destaque

Na esteira desse procedimento de regularização nasceu um novo instituto do direito urbanístico, o destaque, que seria uma nova forma de parcelamento do solo, quando a propriedade das terras for pública.

Apesar de o título da nossa conferência ser “Os dispositivos específicos aplicáveis ao **desmembramento** e à regularização dos imóveis da União”, na verdade, a expressão correta não seria **desmembramento**, mas sim **parcelamento do solo**, por ser esta uma expressão mais genérica e que comporta os mais diversos tipos de fracionamento da propriedade. Trataremos, portanto, de um novo dispositivo aplicável ao parcelamento do **solo dos bens públicos** e não apenas da figura do desmembramento, da forma como a expressão é definida na Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei de Loteamentos Urbanos.

Sabemos que o parcelamento do solo pode dar-se por:

- **Loteamento** – a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. (Lei nº 6.766 /79, art. 2º § 1º);
- **Desmembramento** – a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique em abertura de novas vias e logradouros públicos, nem em prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. (Lei nº 6.766/ 1979, art. 2º, parágrafo 2º);
- **Desdobro** – a subdivisão de lote ou gleba que dispensa o registro especial previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979. “Neste caso, deve o registrador, prudentemente, aferir se o parcelamento se trata ou não de um verdadeiro empreendimento, evidenciando burla da lei do parcelamento do solo.” (João Baptista Galhardo, intitulado “O registro do parcelamento do solo para fins urbanos”, IRIB/safE, Porto Alegre, 2004, p. 31 e 32). Para este caso, mencionamos aqui a lição do hoje desembargador José Renato Nalini, de São Paulo: “Convencionou-se admitir o conjunto de seis unidades como limite máximo para essa inexistência. Mas, não existe um argumento intransponível a que o número de unidades edificadas chegue a 11 ou 13 ou 18. A fixação em um número certo para acesso ao sistema registrário, independentemente do registro especial, é desarrazoada e não científica. O bom arbítrio do registrador – que não é cego e surdo da lei, desprovido de discernimento e senso prático – é essencial na apuração do contexto global da hipótese que se lhe submete a registro. Ele poderá avaliar o alcance da averbação, as suas consequências, os

seus efeitos e a intenção – às vezes sub-reptícia – de se furtrar ao comando. A cada hipótese, deve o registrador se debruçar, refletir e convencer-se, atento não apenas à subserviência que se lhe exige perante a lei, mas sem perder a noção da realidade social. A lei deve ser instrumento de facilitação do convívio comunitário. É essencial, mas é instrumento. Não objetivo, mas caminho. E a lição de Serpa Lopes, muitas vezes sufragada pelo Conselho Superior da Magistratura, deve estar sempre insculpida na consciência do registrador: em tema de Registros Públicos, a interpretação deve sempre facilitar e não dificultar o acesso dos títulos ao registro (Des. José Renato Nalini - RJTJSP, Lex 50/403, 68/432 e 74/396)”.

O **desdobro** é assim tratado no art. 887 do Código de Normas do Estado de Minas Gerais, que o dispensa do registro especial previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979:

“I - o simples desdobro, assim considerada a subdivisão de gleba ou lote que não implique, cumulativamente:

- a) a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;
- b) a necessidade de execução de obras ou melhoramentos públicos, conforme certidão expedida pelo município”.

Recentemente, passamos a ter conhecimento de uma nova espécie, uma nova figura ou um novo instituto do Direito Urbanístico, na área do parcelamento do solo, destinada exclusivamente a bens imóveis públicos. Este instituto se chama “**destaque de imóvel de gleba pública originária**”, incluído na nossa Lei Registral Imobiliária, art. 167, inciso II, nº 24, dentre os títulos averbáveis, pela Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

Destaque é uma forma de parcelamento do solo que não se pode confundir com loteamento, com desmembramento e nem com o desdobro, figuras acima mencionadas. Observamos que tais institutos estão enumerados dentre os títulos registráveis ou averbáveis em dispositivos diferentes na Lei nº 6.015/1973, (loteamento e desmembramento – art. 167, I, 19, 19 - dos loteamentos urbanos e rurais e art. 167, II, 4 -), do desmembramento e do loteamento de imóveis). Já o destaque se vê de forma apartada desses outros títulos, dentre os títulos averbáveis, no art. 167, inciso II, nº 24.

Esta lei inseriu ainda na Lei Registral os parágrafos 5º, 6º e 7º, no art. 176, que dizem:

Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

Parágrafo 3º - Nos casos de desmembramento, parcelamento ou rememoração de imóveis rurais, a identificação

prevista na alínea a do item 3 do inciso II do parágrafo 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Incra, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais, cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)

Parágrafo 4º - A identificação de que trata o parágrafo 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)

Parágrafo 5º - Nas hipóteses do parágrafo 3º, caberá ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

Parágrafo 6º - A certificação do memorial descritivo de glebas públicas será referente apenas ao seu perímetro originário. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

Parágrafo 7º - Não se exigirá, por ocasião da efetivação do registro do imóvel des-

tacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada 3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

§ 8º - O ente público proprietário ou imitido na posse a partir de decisão proferida em processo judicial de desapropriação em curso poderá requerer a abertura de matrícula de parte de imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, previamente matriculado ou não, com base em planta e memorial descritivo, podendo a apuração de remanescente ocorrer em momento posterior. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Observo assim, que o destaque deve ser tratado de maneira diferenciada, portanto, do loteamento, do desmembramento e do desdobro, modalidades que exigem, se urbanos, a participação do município, que deve aprovar tais atos. **A aprovação municipal nestes casos é pré-requisito da validade do ato.**

Já para o destaque, a lei não exige a aprovação do município, nem audiência ou anuência do Incra, se rural. Deve o órgão público apresentar ao Cartório de Registro de Imóveis apenas a planta do imóvel a ser destacado e o seu respectivo memorial descritivo. Mas, entendo que o registrador imobiliário deve ficar atento às áreas mínimas permitidas para o parcelamento do solo, tanto urbanos quanto rurais.

O registrador imobiliário deve observar que não se exige a especialização da área remanescente, ou seja, não se exige a apuração de remanescente existente na matrícula, o que poderá ocorrer a cada



3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período.

Da mesma forma, o ente público, quando efetivar a desapropriação de imóvel, se for o caso, poderá requerer a abertura de matrícula de parte de imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, **previamente matriculado ou não**, com base em planta e memorial descritivo, podendo a apuração de remanescente ocorrer em momento posterior. É a confirmação definitiva da natureza originária da aquisição por desapropriação, que deve ter um tratamento diferenciado pelo registrador imobiliário, quando da qualificação do título, no sentido de sempre viabilizar o seu registro, facilitando o ingresso do mesmo no álbum registral.

É certo que a qualificação deve obedecer às regras impostas pelo nosso sistema jurídico. Mas, sabemos nós que a intensidade da qualificação não é a mesma para as várias categorias de direitos levados ao Registro de Imóveis. As exigências a serem observadas pelo registrador devem ser compatíveis com a natureza do negócio jurídico que encerra e com a própria finalidade do registro correspondente.

No caso, a finalidade pública requer que o registrador observe que as exigências administrativas devem ser mitigadas, como a aprovação pelo município de tal ato, em decorrência de disposições legislativas que regem a matéria e em vista da natureza dos direitos que portam.

Investidura

CC Art. 100 - *Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.*

CC Art. 101 - *Os bens públicos dominiais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.*

O art. 100 do Código Civil nos diz que, enquanto os bens conservarem a sua qualificação, são inalienáveis, ou seja, enquanto afetados como bens de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis. O instituto afetação diz respeito à utilização do bem público e assim é de suma importância para a caracterização do bem como alienável ou inalienável.

Caso determinado bem esteja sendo utilizado para uma finalidade pública, diz-se que está **afetado** a determinado fim público. Ex.: uma rua, regra geral, é afetada como bem de uso comum do povo, da mesma forma que um prédio, no qual funcione uma repartição pública, é um bem de uso especial, afetado ao fim público.

Ao contrário, caso o bem não esteja sendo utilizado para qualquer fim público, diz-se que está **desafetado**. Mas, sabemos que o bem afetado pode passar a desafetado, e vice-versa.



A afetação tem relevante importância para se examinar a possibilidade de alienação ou mesmo a inalienabilidade do bem público. Isso porque é pacífico na doutrina que os bens públicos afetados como de uso comum ou de uso especial não podem, enquanto permanecerem nessa situação, ser alienados.

Os bens dominicais, ao contrário, por não estarem afetados a um fim público podem ser alienados (CC, Art. 101).

O professor Hely Lopes Meirelles cita este exemplo: *“Uma praça ou um edifício público não pode ser alienado, enquanto tiver essa destinação, mas qualquer deles poderá ser vendido, doado ou permutado desde o momento em que seja, **por lei**, desafetado da destinação originária e transpassado para a categoria de bem dominical, isto é, do patrimônio disponível da Administração”.* (Grifo nosso)

Assim, entende o festejado doutrinador que a desafetação seja efetuada por lei. É acompanhado pela maioria na doutrina.

A afetação, para nós, registradores de imóveis, deve ser anotada na matrícula do imóvel público, no momento em que o bem público é levado à matrícula no respectivo Cartório.

Alguns autores admitem a desafetação tácita, como, por exemplo, Diógenes GASPARINI, **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 688.

Assim, existem:

- 1) Desafetação expressa: é a regra, mediante lei;
- 2) Desafetação tácita: decorre de fato administrativo (controvertido).

O meu entendimento, como registrador imobiliário, é que devemos nos ater ao princípio da legalidade, jamais admitindo a desafetação tácita, sem qualquer lei, para modificar a natureza de um bem público. O não uso do bem não leva à desafetação, ou a sua desafetação não poderia ocorrer por um mero acontecimento, como, por exemplo, uma inundação ou uma enchente.

Por fim, para a alienação dos imóveis públicos também é necessária a licitação na modalidade concorrência.

Em algumas situações teremos exceções ao dever de licitar. São hipóteses de inexigibilidade e dispensa. É exatamente este o cerne da questão aqui levantada. Observemos a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

*Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de **avaliação** e obedecerá às seguintes normas:*

*I - quando imóveis, **dependerá de autorização legislativa** para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, **para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:***

*a) **dação em pagamento;***

*b) **doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo,***

*c) **permuta, por outro imóvel***

d) investidura;

e)

*Parágrafo 3º - Entende-se por **investidura**, para os fins desta lei: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)*

I - a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que este não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea “a” do inciso II do art. 23 desta lei; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Assim, a investidura dispensa a concorrência, mas não dispensa de forma alguma a **autorização legislativa** e a avaliação prévia.

Mas, para a investidura, seria necessária ou dispensada a desafetação?

Estamos vivendo este problema em uma enormidade de imóveis, especialmente em cidades onde existem obras de abertura e relocação de vias públicas, onde remanescem pequenas áreas, em geral na frente dos imóveis, e que podem ser objeto de investidura.

A doutrina e a jurisprudência são escassas nesse caso, mas encontrei uma decisão do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (CSM/SP) - **Apelação Cível nº 0053639-23.2012.8.26.0224**, tendo como Relator o Desembargador José Renato Nalini. Decidiu-se pela necessidade de prévia licitação para alienação do imóvel público a particular, sob a situação peculiar de existirem dois confrontantes, o que exigiria a necessidade da licitação. **Mas, neste acórdão, encontramos referência expressa à exigência da desafetação.**

“A **apelante**, por sua vez, sustentou que o imóvel consiste em uma viela sem saída, não tendo serventia para a população e que este foi regularmente **desafetado** pela Municipalidade (...). **Por fim, sustentou que a verificação das condições imateriais em que se deu a venda do bem extrapola a função do oficial registrador”.**

Ao analisar o recurso, o relator observou que o município procedeu à **desafetação** da área destinada à via pública e a vendeu à empresa apelante, e que, **da desafetação**, operada por força da Lei Municipal nº 6.753/2010, não constou a licitação. Dessa forma, entendeu que a alienação ocorreu ao arrepio da Lei nº 8.666/1993, que menciona expressamente a necessidade do procedimento licitatório em havendo mais de um confrontante.

A questão deve ser regida pela norma expressa no art. 17 da Lei nº 8.666/1993, que prevê a **desafetação** do bem público e a necessidade de licitação, bem como afirmou que a “a desafetação do bem público alienado operou-se por força de lei municipal (...).

Dessa forma, (...), agiu corretamente o oficial registrador (...).

Por fim, afirmou que “o princípio que norteia a Administração Pública é o da legalidade estrita. Não cabe ao intérprete presumir a conveniência da aplicação da regra ao caso concreto”.

Por outro lado, temos o parecer do procurador-geral

da Prefeitura de Belo Horizonte, que entende não ser necessária a desafetação e conclui:

“Evidentemente, frisamos tratar-se a questão da alienação aos proprietários de imóveis de área remanescente ou resultante de obra pública, quando esta se tornar inaproveitável isoladamente (não ter os requisitos de constituição de lote), por preço nunca inferior ao da avaliação prévia. E desde que o preço não ultrapasse determinado valor, em conformidade com as disposições da Seção VI - Das Alienações e as exigências, do Art. 17, c/c Inciso I e seu parágrafo 3º e seu Inciso I, da Lei nº 8.666/1993”.

Assim, no caso presente, estamos diante da modalidade de alienação de bem público em favor de um particular, em situações específicas e diferenciadas, chamada de **investidura**, cuja formalização far-se-á por escritura pública, sempre sujeita a transcrição no Registro Imobiliário competente, bem como em consonância com o Art. 17, Inciso I, c/c Art. 19, Inciso II, da Lei nº 8.666/1993; sendo o caso de dispensa de licitação, não exigindo, portanto, a concorrência, uma vez que a transferência da propriedade só pode ser feita ao particular lindeiro e pelo preço apurado em



avaliação prévia, ante a total inviabilidade de competição. A área não poderia ser usada e/ou adquirida por outrem que não o proprietário do imóvel lindeiro, tendo em vista que o interesse na aquisição é restrito aos mesmos.

Para tanto, conforme já salientamos, é necessário o preenchimento de alguns requisitos. O primeiro reside em que o imóvel consista no remanescente ou no produto da execução de obra pública; o segundo é a impossibilidade de ser aproveitada a área para quaisquer fins específicos; o terceiro é que a alienação faz-se aos proprietários lindeiros; em relação à destinação, a Administração Pública não tem qualquer interesse para construção, face tratar-se de áreas não edificadas, que, pela metragem, não obedecem às normas inscritas em nosso Código de Obras.

Destarte, nossa Carta Magna, ao definir a jurisdição sobre terrenos urbanos ou urbanizáveis como de competência dos municípios (CF/1988, Art. 30), tem uma existência própria, autônoma, embora relativa, que advém de sua força normativa, pela qual ordena o contexto social e político.

Existe, assim, entre a norma e a realidade, uma tensão permanente. Todavia, seria condenada ao insucesso a legislação que não tivesse ressonância com o sentimento social e o interesse público.

São nesses espaços que se definem as possibilidades e os limites da aplicação, como no caso presente, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, por acreditarmos ser “desarrazoado e excessivo” um entendimento diferenciado sobre a questão.

As mudanças sobre as quais falamos neste texto devem levar o registrador imobiliário a construir suas novas interações, para que se inclua nesse contexto de mudanças. É necessário adquirir novos conhecimentos e entender que ocorreram modificações no modo de ver e trabalhar com os mais diversos e tradicionais institutos. Isso exige que os registradores se adaptem e modifiquem suas condutas, conforme os tempos modernos, a fim de dignificar, cada vez mais, a nossa atividade e conseguir dos poderes constituídos e do público em geral a respeitabilidade e o reconhecimento da importância que o Registro de Imóveis tem para a estabilidade social, econômica e jurídica, na área imobiliária que nos é afeita. ■

*Centro Histórico de
Porto Alegre/RS.*

