



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

PARECER

PROCESSO Nº

00114.000060/2024-21

INTERESSADO:

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO DO PIAUÍ (SEAD/PI)

ASSUNTO:

Impacto das obras e serviços integrantes das políticas públicas do Orçamento Participativo Anual do Governo do Estado do Piauí (OPA) sobre domínios imobiliários das mais diversas ordens.

EMENTA: Parecer Referencial. Cabimento com supedâneo no art. 78-A e §1º do Regimen^{17M} Interno desta Procuradoria Geral do Estado, baixado pela Resolução CSPGE nº 001/2014, na redação conferida pela Resolução CSPGE nº 001, de 05 de fevereiro de 2020 (DOE publicado em 06/02/2020, pág. 26). Fixação de diretrizes para emprego dos recursos públicos do Orçamento Participativo Anual do Governo do Estado do Piauí (OPA). Requisição da Consulente vinculada às titularidades dos imóveis alvos das políticas públicas. Instrumento de gestão orçamentária participativa na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos no Piauí. Casos nos quais o Estado desempenha diretamente a política deliberada pelo povo e hipóteses nas quais se alia às organizações da sociedade civil para consecução de interesses públicos recíprocos. Derradeiro cenário no qual a participação da pessoa jurídica vocalizadora da sociedade civil poderá se dar por bens ou serviços. Previsão do art. 35, §1º, e art. 42, inc. VI, da Lei nº 13.019/2014, c/c o art. 15 do Decreto Regulamentador Estadual nº 17.083/2017. Domínio imobiliário sobre o bem objeto da política pública, que se desvela fundamentalmente mediante certidões das serventias extrajudiciais com circunscrição sobre o local e, subsidiariamente, por meio de pesquisa no inventário imobiliário do Estado. Possíveis ordens de titularidades desnudadas em zona rural ou urbana: bens públicos de uso comum do povo, bens particulares com registro em nome do possuidor, bens particulares sem registro em nome do possuidor, bens particulares com registro em nome de quem não é o possuidor, bens estaduais e bens dominicais de outros Entes Federativos. Quadros nos quais os bens das organizações sociais parceiras poderão ser utilizados pelo Estado nas políticas do OPA. Necessidade de prévia outorga do domínio ou, no mínimo, de faculdades dominais ao Estado. Negócios ou atos consubstanciados em pactos de doação, concessão de direito real de uso, usufruto ordinário ou superfície urbana, os três últimos, gratuitos. Contextos nos quais poderão ser acrescentadas condições especiais de tempo e de exclusão de ingerência particular sobre o terreno no qual a política pública do OPA é executada, além do imprescindível ao atendimento da parceria pública. Possibilidade também de o Estado ceder a posse de bens estaduais às organizações da sociedade civil parceiras, para que elas prestem os serviços que permitam extrair maior eficiência na utilidade pública.

Ao em. Procurador-Geral do Estado do Piauí e

Ao em. Procurador-Chefe da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário,

1. Relatório

Quantidade considerável de processos administrativos oriundos dos órgãos superiores e entidades descentralizadas da Administração estadual tem sido distribuída à Procuradoria Geral do Estado no intuito de solicitar a fixação dos procedimentos formais para execução de políticas públicas do Orçamento Participativo Anual do Governo do Estado do Piauí (OPA).

A requisição feita a esta Setorial concerne às titularidades dos terrenos onde serão empregados os recursos públicos do OPA, representando fato a que se deve conferir resposta jurídica uniforme pela emissão de Parecer Referencial, ao que se passa a propor.

2. Cabimento do Parecer Referencial.

O art. 78-A e §1º do Regimento Interno desta Procuradoria Geral do Estado, baixado pela Resolução CSPGE nº 001/2014, na redação conferida pela Resolução CSPGE nº 001, de 05 de fevereiro de 2020 (DOE publicado em 06/02/2020, pág. 26), elucida:

“Art. 78-A. Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia das Procuradorias Especializadas interessadas, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

§1º Considera-se Parecer Referencial a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas”

A postulação administrativa em causa é pertinente às múltiplas facetas do domínio de imóveis que receberão recursos do OPA e ao tratamento jurídico paradigma a ser esboçado ante cada circunstância, sem perder o norte primordial de viabilizar a prossecução da política pública delineada pela representação direta.

Partem todos os ofícios dos mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, associando-se às interpelações que possam surgir nos processos administrativos solução modelar, via este Parecer Referencial, que se submete ao sufrágio das Instâncias Superiores desta PGE/PI.

3. Fundamentação

Para lavrar este Parecer Referencial, as normas utilizadas foram a Constituição do Estado do Piauí, a Lei nº 13.019/2014, o Decreto Regulamentador Estadual nº 17.083/2017, a Lei nº 9.504/97, a Lei nº 6.015/73, a Lei nº 6.766/79, o Código Civil de 1916, o Código Civil coetâneo, o Decreto-Lei nº 9.760/46, o Decreto-Lei nº 2.398/87, a Lei nº 9.636/98, o Decreto-Lei nº 271/67, a Lei Estadual nº 6.909/2016, a Lei Estadual nº 6.910/2016, a Lei Estadual nº 7.239/2019 e o Decreto Estadual nº 17.446/2017, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 e o Provimento Conjunto nº 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE, na redação do Provimento Conjunto nº 111/2024.

Sopesado o arcabouço jurídico, as averbações emergentes dele seguem abaixo.

3.1. A ressalva de distribuição gratuita de bens pela Administração Pública no ano da eleição.

O art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, determina que, no ano eleitoral, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pelo Poder Público, salvo casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Sustenta mais o §11 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, que, no ano eleitoral, programas sociais não poderão ser protagonizados por entidades nominalmente vinculadas a candidato ou por ele mantidas.

A infração aos preceitos normativos indicados acarreta, entre outras consequências, representação por conduta vedada, da qual o gestor público estará resguardado se motivar a ação pública decorrente do OPA a políticas públicas de índole social existentes em leis precedentes (nacionais ou estaduais) e à sua realização prévia pela Administração.

A comprovação do aduzido pelo Administrador será feita mediante a indicação da política pública a ser efetivada, a referência aos instrumentos normativos relacionados a ela (Leis, Decretos, etc.) e às disposições componentes da norma pertinentes à sobredita política pública.

3.2. A gestão orçamentária democrática e sua materialização

Adentrar item por item nos aspectos dos direitos reais a serem investigados neste Parecer Referencial demanda também uma narrativa sumária dos pormenores ligados às áreas de interesse público consolidadas nas propostas aprovadas pelo OPA.

O OPA faz parte da gestão orçamentária democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos no Piauí, predispondo-se o Estado ao desempenho direto dos serviços públicos que a sociedade deliberar ou a firmar aliança com o povo na consecução de objetivos de interesse público recíprocos.

A execução geral de políticas públicas diretamente pelo Estado é o que corriqueiramente se perpetra, com o distintivo de que, na gestão orçamentária participativa, o povo diretamente condiciona a vontade estatal a um fito específico que escolhe, acatado pelo Poder Público, por ser a sociedade mais próxima aos fatos atendidos pela política pública.

No setor da mútua cooperação entre Estado e sociedade, também a designação da política pública parte do povo, com o diferencial de ser a execução e o acompanhamento etapas compartilhadas diretamente com os membros da sociedade civil organizada mais diretamente.

Têm-se, pelo orçamento participativo, as políticas públicas que o Estado acede às proposições do povo e as cumpre, em boa medida, do modo genérico pelo qual faz serviços públicos, e aquelas nas quais vai carecer dos préstimos da sociedade em todas as fases.

A segunda senda é a que mais minudências têm, sendo a regulação elementar delas obra da Lei nº 13.019/2014, que estabelece disposições fundamentais para dirigir o esforço comungado do Poder Público e organizações da sociedade civil para lidar com políticas públicas.

Na esteira das parcerias públicas, o Estado entraria com o fomento da atividade, liberando recursos e executando obras, e à população beneficiada incumbiria a gestão coletiva das utilidades propiciadas pelo objeto custeado com o dinheiro público.

Ditames acerca da distribuição de atribuições nesta Procuradoria Geral do Estado inibem a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário de avançar pela classificação de qual ajuste de parceria melhor se adequaria aos enredos delineados a depender do objeto da proposta selecionada pelo OPA.

É que o art. 17, incs. III e IV, da Lei Complementar Estadual nº 56/2005, outorga à Procuradoria de Licitações e Contratos a orientação cabível, sendo idêntica redação constante do art. 34, incs. III e IV, do Regimento Interno desta Procuradoria Geral do Estado.

Sem embargo, dentro das atribuições desta Procuradoria do Patrimônio Imobiliário está assessorar o Gestor Público nas questões de direitos reais indispensáveis a uma decisão que dê vazão às políticas do OPA, órbita da qual se ocupará o Parecer Referencial.

Ponto de partida é rememorar que, se houver parcerias públicas, o art. 34, inc. I, da Lei nº 13.019/2014, consignava a obrigação de prova pelas organizações da sociedade civil parceiras de propriedade ou posse legítima do imóvel vinculado à execução do objeto pactuado e entregue pela pessoa jurídica de direito privado a título de contraprestação em bens.

Com a promulgação da Lei nº 13.204/2015, foi revogada a norma, que era cogente para a fase de formalização dos termos de colaboração ou de fomento atrelados à parceira. A alteração da conjuntura pela Lei nº 13.204/2015, entretanto, é inócua quando se averigua ser a contrapartida que a organização da sociedade civil pretende fazer é pela entrega de bens imóveis.

Linhas gerais, se a organização da sociedade civil tenciona contribuir na parceria com o Poder Público mediante bens imóveis, por lógico, deve fazer prova de propriedade ou posse deles, restando ao Estado efetivar a avaliação de sua expressão monetária, consoante expressa o art. 35, §1º, e art. 42, inc. VI, da Lei nº 13.019/2014, e, em coerência com a regra nacional, o art. 15 do Decreto Regulamentador Estadual nº 17.083/2017.

O emprego pelo Poder Público dos bens das organizações da sociedade civil nas parcerias públicas e, também, daqueles aplicados nas intervenções estatais de caráter geral, e ínsitos às obras que já

faz – no âmbito do Estado do Piauí, atreladas às políticas aprovadas no OPA – será o tema sobre que se debruçará o Opinitivo doravante.

3.3. Breves reflexões sobre o domínio imobiliário

A essência das iniciativas chanceladas pelo OPA é sobre imóveis das mais diversas ordens de titularidades em zona rural ou urbana: bens públicos de uso comum do povo, bens particulares com registro em nome do possuidor, bens particulares sem registro em nome do possuidor, bens particulares com registro em nome de quem não é o possuidor, bens estaduais e bens dominicais de outros Entes Federativos.

Cediço que imóvel tem conceituação básica no art. 79 do Código Civil: “São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”. Por efeito das ações de alcance público do OPA que o Estado encabeça envolver terrenos, impende prosseguir mais na relação de um bem imóvel principal com os acessórios dele (inclusive acessões).

O art. 92 do Código Civil reputa principal aquele com existência própria abstrata ou concreta e acessório o que tem por suposto o principal, ressaíndo dos acessórios as benfeitorias e, de empréstimo às suas regras, as acessões, centros das providências de viés público que o Estado intenta executar.

Desempenhando uma ação pública que acede ao solo, natural que os poderes dominiais de uso, gozo e o direito de zelar pelo imóvel sejam comunicados ao Estado, notoriamente porque são prerrogativas do proprietário, a teor do art. 1.228, “caput”, do Código Civil.

A maneira pela qual o Estado poderá a eles ter acesso vem a prélio, porquanto, sem esse complexo de poderes reais, situações anormais podem eclodir quando da execução dos deveres consubstanciados no OPA, a saber: benfeitorias úteis ou necessárias ou acessões por construções públicas em terrenos alheios.

O art. 1.253 do Código Civil estatui que a construção (e também as benfeitorias, por serem acessórios por natureza) presume-se do proprietário, e, quando o Poder Público prova o contrário, as benfeitorias e acessões ficam com o titular do direito real, algumas das vezes obrigado somente a indenizar o introdutor dos benefícios.

Sem o domínio pleno ou faculdades dele, o controle do Estado sobre a política pública que lastreou o acessório incorporado ao imóvel particular seria prejudicada, pois o Poder Público ficaria privado de sua capacidade de agir e fiscalizar a realização da política pública subordinada aos bens e utilidades que erigiu.

Urge que tome precauções que cerceiem do proprietário a ingerência que legalmente lhe é conferida, via constituição prévia de direitos reais sobre os bens principais, mediante negócios e atos administrativos que coarctem ou eliminem os poderes de propriedade do particular, os quais serão discriminados no instante apropriado, cabendo agora investigação da medida à mão do Estado para conhecer cada titularidade dominial.

Tempo é chegado para resgatar que o domínio imobiliário tem na matrícula e registro na serventia extrajudicial o elemento constitutivo do direito real e a garantia de autenticidade, segurança e eficácia das titularidades.

Os predicados de autenticidade, segurança e eficácia são incidentes independentemente se o terreno é público, pois atualmente são muitas as situações nas quais o Poder Público é compelido a registrar seus imóveis.

Mencionado registro de bens públicos, sem sombra de dúvidas, não constitui, modifica ou extingue os direitos patrimoniais estatais, por ser o domínio público decorrente de atos normativos. Todavia, o registro serve para ampliar aquela declaração de propriedade pública “erga omnes” e fundamentar disponibilidades que precisem ser feitas pelo Poder Público perante terceiros.

Via de regra, a prova desse domínio é feita por certidão do Ofício Imobiliário, focalizando matrícula e registro imobiliário do direito real, ou, quando muito, da transcrição correspondente, isso se a inscrição predial é anterior a 01 de janeiro de 1976, data que entrou em vigor a Lei nº 6.015/73, de acordo com o seu art. 298.

As certidões de registro imobiliário têm disciplina dada no art. 19, §§ 6º a 12, da Lei nº 6.015/73, devendo o Gestor das medidas do OPA recorrer às serventias extrajudiciais que garantem as informações dominiais, à vista das dificuldades geradas pelo singelo correr de vista sobre o inventário imobiliário do Poder Público, que, deveras, deve abrigar apenas os bens do Estado.

A primeira providência do administrador é, portanto, acionar os tabeliães e registradores com o protocolo de pedidos de certidões, retratando os caracteres do imóvel visado, para pronta localização, consulta da qual poderá resultar a primeira espécie de bem em análise: os bens particulares em nome da organização da sociedade civil parceira, que outorga domínio e/ou faculdades dominiais ao Estado.

a) Bens particulares com registro em nome da organização da sociedade civil, que os oferece a título de contraprestação na parceria com o Estado.

A certidão atesta um direito real particular pleno ou limitado, nesse caso derradeiro geralmente cingindo a um aforamento, hipoteca ou alienação fiduciária em garantia.

Aforamento, enfiteuse ou aprazamento, na trivialidade das hipóteses com que se defronta esta Procuradoria Especializada, ou são de bens foreiros municipais ou de terrenos da União.

Com relação aos foreiros do Município, por não terem as comunas do Piauí uma legislação específica a respeito dos terrenos enfitêuticos, à semelhança do que se passa com a União, os artigos do Código Civil revogado são aplicáveis para depreender as alienações que o beneficiário da enfiteuse pode fazer.

A regra era a seguinte, e continua vigorando para aqueles direitos constituídos antes do Código Civil de hoje (art. 2.038, "caput", do Código Civil):

“Art. 683. O enfiteuta, ou foreiro, não pode vender nem dar em pagamento o domínio útil, sem prévio aviso ao senhorio direto, para que este exerça o direito de opção; e o senhorio direto tem trinta dias para declarar, por escrito, datado e assinado, que quer a preferência na alienação, pelo mesmo preço e nas mesmas condições.

Se dentro do prazo indicado, não responder ou não oferecer o preço da alienação, poderá o foreiro efetuar-la com quem entender.

Art. 684. Compete igualmente ao foreiro o direito de preferência, no caso de querer o senhorio vender o domínio direto ou dá-lo em pagamento. Para este efeito, ficará o dito senhorio sujeito à mesma obrigação imposta, em semelhantes circunstâncias, ao foreiro.

(...)

Art. 688. É lícito ao enfiteuta doar, dar em dote, ou trocar por coisa não fungível o prédio aforado, avisando o senhorio direto, dentro em sessenta dias, contados do ato da transmissão, sob pena de continuar responsável pelo pagamento do foro.”

Vê-se que, se o bem foreiro é particular, na doação dele, o enfiteuta deve apenas avisar ao senhorio direto (o Município), em sessenta dias, para se eximir do foro municipal daí para frente. Se alienado onerosamente, o enfiteuta deve assegurar preferência ao Município.

Nas enfiteuses de bens patrimoniais da União, estipulações normativas pormenorizadas estão no Decreto-Lei nº 9.760/46, Decreto-Lei nº 2.398/87 e Lei nº 9.636/98, e encerram que a transferência onerosa gera laudêmio e, apenas excepcionalmente, a União os retoma do enfiteuta. De todo modo, a notificação para pagamento do foro permanece.

Hipotecado o bem principal, o art. 1.475 do Código Civil assenta que poderá ele ser alienado. O art. 1.474 do Código Civil afirma também que a hipoteca abrange os acessórios sobre ou sob o terreno, sendo as repercussões primaciais de negociar com um bem hipotecado o fato de a dívida daquele que convencionou a hipoteca se considerar vencida, segundo o art. 1.425, inc. I, do Código Civil, e continuar o gravame real sobre o imóvel, inclusive em face do adquirente.

Ao seu turno, os bens alienados fiduciariamente, para serem transmitidos, necessitam que o credor fiduciário concorde, tal qual aborda o art. 29 da Lei nº 9.514/97: “O fiduciante, com anuência expressa do fiduciário, poderá transmitir os direitos de que seja titular sobre o imóvel objeto da alienação fiduciária em garantia, assumindo o adquirente as respectivas obrigações”.

Espelhada a fisionomia padrão na zona urbana, mudando um pouco a dinâmica na zona rural, pois os ajustes de direitos reais onerosos de garantia envolvendo imóveis estão consolidados, amiúde, em cédulas de crédito rural, sobre as quais o art. 59 do Decreto-Lei nº 167/67 enfatiza a prévia autorização do credor, ambiente raro para eclodir, e, portanto, irrelevante ser sublinhado, a subsunção dos direitos reais até então estampados com as negociações e atos administrativos possíveis ao Estado é o tópico adiante.

b) Negócios jurídicos e atos para outorga de domínio ou, no mínimo, de faculdades dominiais pela organização da sociedade civil titular do bem pactuado ao Estado, a título de contraprestação na parceria pública.

Escreveu-se que o OPA diz com ações de política pública nas quais o Estado diretamente desempenha e gerencia a atividade, como o faz com todos os serviços públicos que executa, ou coliga-se com organizações da sociedade civil de interesse público, as quais contribuem com bens para o desiderato público de interesse social.

Também foi enfocado que os bens particulares entregues ao Estado podem ser de titularidade real plena ou limitada, cumprindo, daqui por diante, tecer os instrumentos de que o Estado pode convencionar para assegurar faculdades dominiais necessárias à prossecução das políticas públicas do OPA, se entestar com bens particulares com registro em nome do possuidor interessado em deslocar domínio ao Estado.

O Estado poderá aceitar do particular a doação, em qualquer plano. Se o imóvel for parte de um parcelamento urbano, a concessão de uso de terrenos particulares é hábil, a par do art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67. Do contrário, não integrando o terreno particular parcelamento urbano, aquilata-se o usufruto ordinário ao Poder Público, e seguirá o regramento dos arts. 1.390 e seguintes do Código Civil.

Poderia até se aventar uma superfície urbana para utilização do solo, subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, com esteio no art. 21 a 24 da Lei nº 10.257/01, devendo ser exposto que, escolhida a superfície, as construções feitas pelo Poder Público passam ao particular proprietário.

Cuidando-se de utilidade pública encravada num terreno maior, que, em sua integralidade, não foi objeto de concessão de uso, superfície ou usufruto, engendrar e registrar tais pactos no fólio real imporá preliminar instituição de servidão de passagem no trecho que proporcione acesso à população até a obra tradutora do serviço público do OPA.

O trajeto deverá estar patenteado em documentos revestidos do padrão legal de geodésica, inserindo cláusula que escoime qualquer tipo de restrição ou obstrução que possa o particular retentor do senhorio direto invocar.

Por tais enfoques é recomendável que sempre prepondere no juízo do Gestor o contrato de doação, pois os demais acordos têm muitas minúcias a que se deve dedicar o administrador para fins de executar a política pública conectada ao OPA da melhor maneira possível.

Inclusive é de obtemperar que uma inspeção prévia do imóvel, se a doação não for a opção, deva ser agilizada, com levantamento de planta baixa de qualquer construção no terreno.

Oportuno citar ainda ser de boa valia aplicar o prazo que a legislação federal acentua para garantir o estrito uso público do imóvel nas coalizões em que a Administração não fique como proprietária definitiva, qual seja, o interregno mínimo de 20 anos, sedimentado no art. 21 da Lei nº 9.636/98 e no art. 26, §2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023.

Ademais, os negócios ou atos tendo por base os direitos reais imobiliários sob o regime de enfiteuse, alienação fiduciária em garantia ou hipoteca são passíveis de ser celebrados desde que o Poder Público tenha conhecimento das obrigações pecuniárias que carreará para si e assinale ciência expressa para se sujeitar a elas.

Numa enfiteuse, o Estado poderá ser o responsável pelo foro. Numa alienação fiduciária em garantia, deve contar com o assentimento do credor fiduciário e assumir o ônus pecuniário do fiduciário antecessor. E, numa hipoteca, encampa o gravame real, apesar de não responder diretamente pela dívida, mas terá o bem vinculado a tal fito, com possibilidade de excussão da garantia a qualquer momento, não adimplido o débito pelo devedor originário.

c) Bens particulares sem registro em nome da organização da sociedade civil possuidora, que concorda em outorgar posse ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.

Acontecer que o OPA possa incidir sobre um bem particular sem registro não é incomum, e, desde que não seja propriedade pública de outro Ente Federado, por consequência de atos normativos não inscritos no Ofício Imobiliário, poderá ser doado ao Estado, para que este processe o descerramento matricial e registro imobiliário respectivo.

O art. 1.207 do Código Civil leciona que “O sucessor universal continua de direito a posse do seu antecessor; e ao sucessor singular é facultado unir sua posse à do antecessor, para os efeitos legais”, sendo a baliza para possibilitar a cessão negocial da posse ao Estado.

A posse ser passada por doação é possível pelo art. 538 do Código Civil, o qual elenca servir o contrato gratuito para a transmissão de bens ou vantagens do patrimônio de uma pessoa ao de outra, sendo indiscutível que a posse é um bem com expressão econômica, da qual o particular pode se desfazer em prol do Estado.

A organização é essa na zona urbana, sendo que, no meio rural, a questão ganha outro vulto, porque é premente a investigação pelo INTERPI, no bojo de suas competências funcionais dadas pelo art. 3º e incisos da Lei Estadual nº 8.006/2023, do domínio incidente.

De sorte que, se for pública devoluta estadual, o INTERPI buscará o registro, especialmente depois que o art. 42, “caput”, da Lei Estadual nº 7.294/2019, revogou o art. 6º da Lei Estadual nº 6.709/2015, que proibia a arrecadação sumária, e a inserção do título na tábua registral será feita em consonância com o procedimento do art. 1º-A e parágrafo único do Provimento Conjunto nº 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE, na redação do Provimento Conjunto nº 111/2024.

O panorama no qual o particular possuidor é diferente do titular tabular também pode ser desvelar, sucedendo que esse possuidor ceda ao Estado posse, esfera na qual o Ente Público aceitará e fará a avaliação se a posse é conducente à usucapião, trabalho para o qual cotejará estes dispositivos:

“Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Uma vez transferida ao Estado posse “ad usucapionem”, palmar processar o registro do direito real de propriedade na tábua imobiliária é a obrigação posterior.

No entanto, não sendo ainda cumpridos os requisitos da usucapião, abrir diálogo com o proprietário tabular é obrigatório também como condição para o aceite do bem na situação posta.

Porventura, incidindo a posse do particular sobre bens públicos de outros Entes Federativos que não tenham registro imobiliário, forma o assunto “infra”.

d) Bens de outros Entes Federativos

O diploma capital para deslindar a natureza pública dos bens é o Código Civil, o qual, no art. 98, define-os como os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno.

O art. 99, incisos II e III, declara que os de uso especial seriam os edifícios ou terrenos de titularidade do Ente responsável pelo serviço ou estabelecimento da administração pública nele existente, ao passo que dominicais, os bens públicos do patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público.

A nomeação do Ente proprietário de bens de uso especial e dominicais exige a revista da certidão do Ofício Imobiliário. Há casos, por outro lado, e ligados aos últimos, bens dominicais, nos quais o registro ou a transcrição não ocorreu, criando o grupo dos bens municipais dominicais sem inscrição predial.

Veza após veza, esses bens dominicais municipais sem registro são ocupados por particulares, os quais não têm senão uma detenção deles, sem permissão ou autorização para ceder ao Estado faculdades dominiais.

Compõe o campo no qual o Estado precisará abrir uma dupla vertente de entendimentos: i) com o Chefe do Poder Executivo Municipal ou aquele a quem a Lei local delegar atribuição para autorizar o uso dele pelo Estado, negociando a condição de que o titular não exerça ingerência por, no mínimo, 20 anos, sobre a área do imóvel destinada à política pública do OPA; e ii) igualmente, com o particular ocupante, uma veza que ele não tem posse contra o Município – contra terceiros (incluso o Estado) – contudo, sim.

Os bens do Município na condição entabulada alhures podem ter origem, v.g., num loteamento, extraindo-se do art. 22, §1º, da Lei nº 6.766/79, que vias e praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos apontados no projeto e memorial descritivo são do domínio do Município, independentemente de regularidade do parcelamento, bastando a sua implantação.

Saber que o bem imóvel é de loteamento exige apreciação se a área objetivada pelo OPA está num Conjunto Habitacional, Residencial ou loteamento propriamente dito, e, também, se se trata de imóvel baldio, porquanto certamente coincidirá com áreas do Município ainda não utilizadas para os propósitos acertados na concepção do loteamento e, apesar disso, de domínio municipal.

Provável se deparar também com parcelamentos populares de Entidades descentralizadas do próprio Estado, à frente de habilitação no Piauí, principalmente da extinta COHAB/PI, episódio na qual os bens que iriam ao Município devem ser matriculados e registrados em nome do Estado.

Afinal, o art. 22, §1º, da Lei nº 6.766/79, não é derogatório do art. 18, “caput”, da Constituição Federal, que qualifica a autonomia administrativa dos Entes Federativos sobre o domínio imobiliário, insuscetível de lhe ser retirada até por emenda constitucional, quiçá por uma lei ordinária.

O âmbito destacado estimula o Estado do Piauí, por meio do Programa Regularizar do eg. Tribunal de Justiça do Piauí, insculpido no Provimento nº 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE, a conduzir o projeto de regularização tabular correlato das áreas institucionais ou de uso público comum dos Conjuntos Habitacionais e loteamentos da extinta COHAB/PI.

Tocante aos bens dominicais da União, o art. 18, inc. I, da Lei nº 9.636/98, admite a cessão gratuita ou em condições especiais, aos Estados, quadro que não instila maiores aprofundamentos neste Parecer Referencial. Categoria que, de fato, chama a atenção, são os bens públicos de uso comum do povo, a que se dedicarão os comentários subseqüentes.

e) Bens de uso comum do povo

Novamente o art. 99 do Código Civil, desta feita, o inciso I, que moldura um tipo especial de bens públicos, os de uso comum do povo, exemplificados em rios, mares, estradas, ruas e praças.

Grafou-se que os Municípios poderão ser titulares de vias, praças e espaços livres em função de um loteamento, mas é inegável que a acepção de domínio em relação a tais bens de uso comum do povo não tem o mesmo condão dos dominicais ou de uso especiais.

Esposam os bens públicos de uso comum uma emanação do usufruto democrático que o povo tem, inserindo-se na prerrogativa popular de exigir do Estado em geral uma prestação que se reverta

em serviço público. Os bens de uso comum do povo, pois, cifram mais essa ideia de utilidade que propriamente a de domínio patrimonial.

O Supremo Tribunal Federal endossa a inteligência, ao obstar a cobrança de preço público pelos Municípios devido ao uso por terceiros das faixas de domínio de rodovias, algo impensado de ser ilidido de um proprietário ordinário, senão vejamos:

“Agravo regimental no agravo regimental nos embargos de declaração em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. Exigibilidade de autorização para obras e pagamento de preço pelo uso das faixas de domínio de rodovias. Cobrança pela utilização de bem público de uso comum do povo. Impossibilidade. Precedentes do STF. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Negado provimento ao agravo regimental.” (RE 1242513 ED-AgR-AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 26-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-08-2023 PUBLIC 17-08-2023)

A argumentação por trás do entendimento do Sodalício é de que os bens públicos de uso comum tem égide à parte dos demais bens públicos patrimoniais, sobre eles realçando-se o dito serviço público.

Então, se uma praça ou rua não estejam preenchendo o serviço público que se espera, qualquer Ente Federativo poderá ser acionado para que auxilie no alcance do escopo público dos bens de uso comum do povo, independentemente de o art. 103 do Código Civil versar que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou oneroso, conforme decida a entidade a cuja administração legalmente pertençam.

Seguramente porque a modalidade de utilização é uma coisa que nada tem com a própria agregação ao bem de uso comum do coeficiente de serventia pública que dele se almeja, coisa para a qual qualquer Ente Federativo está abalizado a comutar, sobretudo quando a própria sociedade civil organizada e que dele se beneficia é a voz ecoante da política pública.

Curioso seria se o Ente Federativo que se arroga na qualidade de proprietário guerreasse contra aquele outro que labora pelo aumento ou facilitação do serviço público inerente ao bem de uso comum do povo, afastando o perigo de deterioração e perda do terreno. Vergastar o zelo de outrem pelo patrimônio público de uso comum é inconcebível.

Respeitante aos bens de uso comum do povo, não terá o Estado que se salvaguardar em veículos formais de delegação ou transmissão de faculdades dominiais para efetuar as políticas públicas do OPA.

f) Bens estaduais

Política pública sobre terreno de propriedade estadual com preferência de verba do OPA, é concretizável pelo padrão de ação do Estado na prestação de seus serviços públicos, tornando despiciendas maiores elucubrações, a não ser que a hipótese sequer uma justificativa para execução no período eleitoral impunha.

O concerto de parcerias públicas para as políticas públicas do OPA, por sua vez, convida atenção a rever o art. 35, §1º, art. 42, inc. VI, da Lei nº 13.019/2014, c/c art. 15 do Decreto Regulamentador Estadual nº 17.083/2017, mormente sobre a outra forma de contribuição da organização da sociedade civil, além de bens: em serviços. No caso, serviços das entidades privadas da sociedade sobre bens estaduais, os quais são cedidos em harmonia com o art. 18, §1º, da Constituição do Estado do Piauí.

O preceptivo constitucional advoga que os imóveis estaduais podem ser objeto de utilização gratuita por pessoa jurídica de direito interno, órgão de administração indireta de outro Ente ou fundação de direito público, entidades da sociedade civil organizada, reconhecidas de utilidade pública no Estado, sempre mediante autorização legislativa.

As Leis Estaduais nºs 6.909 e 6.910, ambas de 12 de dezembro de 2016, também asseveram a necessidade de desafetação dos imóveis a serem cedidos dos Fundos do Regime Próprio de Previdência do Estado do Piauí, diligência de que deverá se empenhar o gestor público esquadrihar.

Perscrutar a ausência de nexos dos imóveis com o Programa de Desmobilização de Ativos Imobiliários do Estado do Piauí, instituído pela Lei Estadual nº 7.239/19 e outrora regulamentado pelo Decreto Estadual nº 17.446/2017, torna-se inane, pois o art. 3º da Lei Estadual nº 7.239/19 salienta que, mesmo imóveis dentro do programa, são liberados a planos e ações pertinentes a políticas sociais de interesse do Estado, bastando a respectiva afetação pelo Gestor.

Encaminhamentos basilares ao Gestor: i) sondar se o imóvel está entre aqueles integrantes dos Fundos do Regime Próprio de Previdência do Estado; ii) estando, dependerá do Chefe do Executivo enviar projeto de lei desvinculando-o do Fundo e cedendo-o à organização da sociedade civil parceira; e iii) passo contínuo à rubrica do termo administrativo de cessão, deverá constar auto atualizado da situação do imóvel, parte indissociável do ajuste.

3.4. Aspectos comuns aos negócios e atos administrativos outorgantes de titularidade ou faculdades dominiais.

Formalmente, os negócios e atos administrativos atinentes a direitos reais e suas faculdades de domínio devem ser impressos em termos administrativos.

Cabal para sequência dele no fôlio real avaliar o imóvel, apoiando-se em valor cadastral na base de cálculo do IPTU ou ITR, ou valor de mercado perpassado por um estudo sumário da Administração Pública sobre as bases de negociação imobiliária do local.

Segmento no qual é digno convocar a Administração à circunspeção é o da especialização objetiva, enfatizando-se que o descritivo geodésico deve ser o empregado pelos ofícios imobiliários para registro predial, o qual não se compraz com latitudes e longitudes.

O art. 176, §1º, inc. II, da Lei nº 6.015/73, concatena o exigido na descrição dos instrumentos técnicos de identificação imobiliária assim:

“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. ([Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975](#)).

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: ([Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 6.688, de 1979](#)).

(...)

II - são requisitos da matrícula:

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: ([Redação dada pela Lei nº 10.267, de 2001](#)).

a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; ([Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001](#)).

b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.” ([Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001](#)).

Imóveis rurais dependem mais, de se ater ao art. 176, §3º, da Lei nº 6.015/73, “*verbis*”:

“Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 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, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA (...)”

Urbanos necessitam observar o art. 195-A da Lei nº 6.015/73:

i) planta e memorial descritivo do imóvel, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas

preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites;

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; e

III - as respostas à intimação prevista no inciso II, quando houver.

Acrescente-se que se, nos 15 dias aprazados, o confinante devidamente comunicado por via postal, com aviso de recebimento certificando a ciência, silenciar, entende-se que anuiu ao descritivo geodésico, por analogia com o art. 213, §4º, da Lei nº 6.015/73.

Referidos documentos técnicos, aliás, devem ser assinados por profissionais habilitados, engenheiros, arquitetos, engenheiros-agrônomo ou assemelhados, munidos da respectiva autorização de responsabilidade técnica do Conselho de Fiscalização Profissional com circunscrição sobre o lugar onde será executado o serviço de medição.

4. Síntese do arrazoado

Eis o sumário do defendido neste Parecer Referencial:

1) Restrição da Lei Eleitoral.

OPA
Justificativa do art. 73, §§10 e 11, da Lei nº 9.504/97
Corroboração: indicação da política pública a ser efetivada pelo OPA; referência aos diplomas vinculados a ela (Leis, Decretos, etc.); destaque das disposições da norma pertinentes à política pública do OPA; demonstração de desempenho nos anos anteriores; e ausência de execução por entidade vinculada a candidato ou por ele mantidas.

2) Modalidades de ação do Estado para efetivação das políticas do OPA.

OPA
Projetos selecionados em que o Estado atua diretamente para obras e serviços públicos
Projetos selecionados em que o Estado age por meio de aliança com organizações da sociedade civil

3) Diligências do Gestor Público para elucidação das titularidades sobre os bens de interesse para execução das políticas do OPA.

OPA
Imóveis onde serão executadas as iniciativas postas nos projetos selecionados: titularidades identificadas mediante certidão atualizada do Cartório de Registro de Imóveis e/ou averiguação da lista contida no inventário estadual de bens públicos.

4) Atitudes do Estado para concretizar políticas públicas do OPA, nas hipóteses em que o encargo direto é seu em todas as etapas e incida também sobre bens de sua titularidade.

OPA
Projetos selecionados em que o Estado atua diretamente para obras e serviços públicos em bens de sua titularidade, mencionada em certidão atualizada do Registro Imobiliário e/ou ficha do inventário patrimonial do Estado.
Prossecução do modo ordinário, dispensando-se qualquer motivação correlata, inclusive a previsão do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, da qual se ressalva unicamente a inviabilidade de execução por entidade vinculada a candidato ou por ele mantida.

5) Atitudes do Estado para concretizar políticas públicas do OPA nas hipóteses em que o Estado realiza o fomento às obras e serviços públicos em bens estaduais, os quais serão cedidos às organizações da sociedade civil parceiras, para fins de contraprestação delas em serviços na parceria pública.

OPA
Projetos selecionados em que o Estado atua no fomento às obras e serviços públicos em bens de titularidade do Estado, mencionada em certidão atualizada do Registro Imobiliário e/ou ficha do inventário patrimonial do Estado, mas que tem conferida a sua gestão direta às organizações da sociedade civil em parceria (contraprestação desta em serviços)
Cessão do imóvel estadual à organização da sociedade civil condicionada à verificação: i) se ele está entre os integrantes dos Fundos do Regime Próprio de Previdência do Estado; ii) estando, dependerá do Chefe do Executivo enviar projeto de lei desvinculando-o do Fundo e cedendo-o à organização parceira; e iii) passo contínuo à rubrica do termo administrativo de cessão, deverá constar auto atualizado da situação do imóvel, parte indissociável do ajuste.

6) Atitudes do Estado para concretizar políticas públicas do OPA, nas hipóteses em que o encargo direto é seu em todas as etapas e incidente sobre bens de uso comum do povo.

OPA
Projetos selecionados em que o Estado atua diretamente para obras e serviços públicos em bens de uso comum do povo (ruas, praças, etc.)
Possibilidade de execução da ação pública do OPA, ainda que a administração seja de outro Ente Público, e independentemente da outorga de domínio ou faculdades dominiais, desde que circunscrita ao aumento, facilitação do uso, conservação ou prevenção à deterioração ou perecimento dos bens.

7) Classificação dos bens dados ao Estado em contraprestação pelas organizações da sociedade civil, quando as políticas do OPA ao encargo do Estado forem de fomento de obras ou serviços públicos em bens de outrem.

Bens particulares com registro em nome da organização da sociedade civil parceira que outorga domínio/faculdades dominiais ao Estado	Bens particulares sem registro em nome da organização da sociedade civil possuidora, que concorda em outorgar posse ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.	Bens particulares com registro em nome de outrem, que não a organização da sociedade civil possuidora, a qual concorda em outorgá-lo ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.	Bens assegurados por Lei a outros Entes Federativos, que não sejam de uso comum do povo, os quais, porém, estejam na posse da organização da sociedade civil, interessada em outorgá-lo ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.
--	---	--	---

7.1) Tipos de direitos reais da organização da sociedade civil que entra com bens particulares com registro em seu nome na parceria pública com o Estado.

OPA
Contraprestação da organização da sociedade civil em bens particulares com registro em seu nome
Direito real particular pleno ou limitado por aforamento, hipoteca ou alienação fiduciária em garantia.

7.1.1) Bens particulares com registro em nome da organização da sociedade civil, que os oferece a título de contraprestação na parceria com o Estado.

OPA
Aceitação preferencial de direito real particular de propriedade plena
Excepcionalmente, o Gestor Público pode aceitar imóveis com inscrição de direitos reais particulares limitados: enfiteuse, alienação fiduciária em garantia ou hipoteca, ciente de que os negócios ou atos tendentes a trasladar o

domínio são gravados com as obrigações pecuniárias que alicerçaram os inscritos de direitos reais menores.

7.1.2) Negócios jurídicos e atos para outorga de domínio ou, no mínimo, de faculdades dominiais pela organização da sociedade civil titular do bem pactuado ao Estado, a título de contraprestação na parceria pública.

OPA
Eleição, em qualquer situação, da doação.
<p>Mediante reservas, é permitido receber bens em concessão de uso, se situados em parcelamentos urbanos, usufruto ordinário ou superfície urbana gratuitos, valendo observar que se a outorga não abranger a integralidade do imóvel, ficando a obra propiciadora da utilidade pública encravada, surge imperiosa a constituição de servidão de passagem também gratuita no trajeto até a obra, sendo o percurso ilustrado por documentação técnica cabível (planta e memorial descritivo, assinados por profissional com ART) e aludida no pacto que se celebrar.</p> <p>Em todos os casos de outorga de direitos reais por concessão de uso, usufruto comum ou superfície urbana, lembrando, gratuitos, deve ser levantada planta baixa de qualquer construção porventura existente no terreno e fixado o prazo mínimo de 20 anos, não podendo o proprietário ter ingerência de qualquer natureza sobre a área do imóvel que exceda ao necessário para atendimento da parceria pública.</p>

7.2) Bens particulares sem registro em nome da organização da sociedade civil possuidora, que concorda em outorgar posse ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.

a) Zona Urbana

OPA
Em zona urbana e sem registro tabular, ao Gestor Público é recomendável adotar a doação da posse.
<p>Se a organização da sociedade civil cumpriu os requisitos da usucapião do art. 1.238, parágrafo único, do Código Civil, incumbe ao Estado, após aceitação da posse doada, registrar propriedade em seu nome na Serventia Extrajudicial, em consonância com o rito ressaltado no Programa Regularizar do eg. Tribunal de Justiça do Piauí, insculpido no Provimento Conjunto nº 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE.</p>

b) Zona Rural

OPA
O bem em zona rural e sem registro tabular, ao Gestor Público é recomendável acionar o INTERPI para apreciar se se trata de terreno público devoluto estadual.
<p>Se positiva a presença de propriedade devoluta estadual, e havendo a posse doada, intentar a regularização tabular imediata da terra, em consonância com a Lei Estadual nº 7.294/2019 c/c o art. 1º-A e parágrafo único do Provimento Conjunto nº 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE, na redação do Provimento Conjunto nº 111/2024.</p>

7.3) Bens particulares com registro em nome de outrem, que não a organização da sociedade civil possuidora, a qual concorda em outorgá-lo ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.

OPA
Bens particulares em zona urbana ou rural, com registro em nome de outrem, que não a organização da sociedade civil possuidora, a qual pretende dá-los ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.
Diálogo também com o proprietário tabular para fins de aceitação da doação e posterior registro no fôlio real em nome do Estado.

7.4) Bens assegurados por Lei a outros Entes Federativos, que não sejam de uso comum do povo, os quais, porém, estejam na posse da organização da sociedade civil, interessada em outorgá-lo ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.

OPA

Bens que a legislação enuncia propriedade de outros Entes Federativos, mas com posse da organização da sociedade civil, que os tenciona entregá-los ao Estado a título de contraprestação em bens na parceria pública com o Estado.

Investigar se o bem é federal, estadual ou municipal.

De realce, muitos são bens da extinta COHAB/PI, que concebeu diversos empreendimentos habitacionais no Piauí, ainda não regularizados.

Bens de parcelamentos da extinta COHAB/PI devem ser registrados em nome do Estado, via projeto de regularização do Programa Regularizar do eg. Tribunal de Justiça do Piauí, insculpido no Provimento nº 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE.

Bens dos Municípios, todavia, exigem precedente entendimento: i) com o Chefe do Poder Executivo Municipal ou aquele a quem a Lei local delegar atribuição para autorizar o uso dele pelo Estado, negociando a condição de que o titular não exerça ingerência por, no mínimo, 20 anos sobre a área do imóvel destinada à política pública do OPA; e ii) igualmente, tratativas com a organização da sociedade civil ocupante, uma vez que ela não tem posse contra Município – contra terceiros (incluso o Estado) – contudo, sim

Sendo da União, solicitar a cessão ao órgão federal incumbido da administração dele, com respaldo no art. 18, inc. I, da Lei nº 9.636/98, anotando no pacto cláusulas de não ingerência do Ente Federal pelo prazo mínimo de 20 anos.

8) Aspectos externos para registros imobiliários em todas as situações

OPA

Negócios e atos jurídicos de outorga de domínio ou faculdades dominiais formalizados por termos administrativos

Menção do valor cadastral da base de cálculo para cobrança do IPTU ou ITR do imóvel ou, inexistente, avaliação sumária pela Administração Pública para mensurar a estimativa monetária do bem a ser registrado no Cartório Imobiliário.

Especialização do imóvel por coordenadas com vértices georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, ao invés de latitudes e longitudes.

Planta e memorial descritivo elaborados por profissionais habilitados (engenheiros, arquitetos, engenheiros-agrônomo ou equivalentes, com respectiva ART do Conselho de Fiscalização Profissional com circunscrição sobre o local do serviço técnico)

Atenção para imóveis em zona rural, pois a certificação do descritivo geodésico pelo INCRA é mister

Assinatura nos instrumentos de localização geográfica dos confinantes titulares de direitos reais, exceto os de garantia, intimados em 15 dias, via AR/MP, para manifestação, entendendo-se o silêncio como aceitação.

5. Conclusão

Prosperando a arguição desfechada, este Procurador do Estado tem a responder:

a) primeiro, para não incorrer no art. 73, §§10 e 11, da Lei nº 9.504/97, compete ao Gestor Público justificar que a ação decorrente do OPA é atrelada a políticas públicas de índole social existentes em leis precedentes (nacionais ou estaduais), que são elas previamente desempenhadas pela Administração Pública Estadual e não serão feitas por entidades nominalmente vinculadas a candidato ou por ele mantidas.

A comprovação pelo Administrador será pela indicação da política pública a ser efetivada, pela referência aos diplomas relacionados a ela (Leis, Decretos, etc.) e disposições componentes da norma pertinentes à sobredita política pública.

b) segundo, deve ser compreendido que o OPA é peça integrante da gestão orçamentária democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos no Piauí, predispondo-se o Estado ao desempenho direto dos serviços públicos que a sociedade deliberar ou a firmar aliança com o povo na consecução de objetivos de interesse público recíprocos.

Dessa forma, poderá o Estado executar iniciativas em imóveis das mais diversas ordens de titularidades em zona rural ou urbana: bens públicos de uso comum do povo, bens particulares com registro em nome do possuidor, bens particulares sem registro em nome do possuidor, bens particulares com registro em nome de quem não é o possuidor, bens estaduais e bens dominicais de outros Entes Federativos.

Igualmente, o Estado poderá ajustar parcerias com organizações da sociedade civil, aceitando em contrapartida bens ou serviços delas em imóveis com a mesma qualificação.

c) terceiro, é imperativa a ampla pesquisa das titularidades imobiliárias, com recurso ao protocolo de certidões perante as serventias extrajudiciais com circunscrição sobre os imóveis descritos nos requerimentos do Gestor Público das medidas do OPA, não devendo ser prender à revista do inventário imobiliário do Estado;

d) quarto, é preciso manifestar que a averiguação poderá colimar no encontro de titularidades em zona rural ou urbana de bens públicos estaduais, bens de uso comum do povo, bens dominicais de outros Entes, particulares com registro em nome da organização da sociedade civil parceira que outorga domínio/faculdades dominiais ao Estado, bens particulares sem registro em nome da organização da sociedade civil possuidora, que concorda em outorgar posse ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública, e bens assegurados por Lei a outros Entes Federativos, que não sejam de uso comum do povo, os quais, porém, estejam na posse da organização da sociedade civil, interessada em outorgá-lo ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.

e) quinto, se os bens não forem do Estado, a constituição prévia de direitos reais sobre os bens principais, mediante negócios e atos administrativos que coarctem ou eliminem os poderes de propriedade do particular é vital para garantir ao Estado a capacidade de agir e fiscalizar a realização da política pública subordinada aos bens e utilidades que agregar ao imóvel, evitando a ingerência do proprietário não executor da política pública que exceda as lindes do necessário de uma eventual parceria pública.

f) sexto, poderá a certidão revelar bens particulares com registro em nome de organização da sociedade civil parceria pública com o Estado, com propriedade plena ou limitada por enfiteuse, alienação fiduciária em garantia ou hipoteca, situações nas quais o gestor precisa ser ciente de que obrigações pecuniárias poderão ser absorvidas pelo Estado, assinalando a expressa sujeição a elas no pacto.

Numa enfiteuse, o Estado poderá ser o responsável pelo foro. Numa alienação fiduciária em garantia, deve contar com o assentimento do credor fiduciário e assumir o ônus pecuniário do fiduciário antecessor. E, numa hipoteca, encampa o gravame real, apesar de não responder diretamente pela dívida, mas terá o bem vinculado a tal fito, com possibilidade de excussão da garantia a qualquer momento, não adimplido o débito pelo devedor originário.

g) sétimo, a outorga de domínio ou das faculdades dominiais ao Estado com relação aos bens do tópico anterior, far-se-á por doação ao Estado, concessão de uso de terreno, se urbano e dentro de parcelamento urbano, superfície urbana ou usufruto ordinário, sempre gratuito.

O pendor recomendável ao Gestor é pela doação do imóvel em sua totalidade, restando expender que, quanto aos demais ajustes, concessão de uso de terreno, superfície urbana ou usufruto ordinário gratuitos, se a utilidade pública ficar encravada num terreno maior, que, em sua integralidade, não foi objeto de superfície, concessão de uso ou usufruto, deverá o Gestor anotar em tais pactos que serão registrados no fólio real preliminar instituição de servidão de passagem gratuita no trecho que proporcione acesso à população ao serviço público, sendo o trajeto patenteado em documentos revestidos do padrão legal de geodésica, inserindo-se cláusula que escoeime qualquer tipo de restrição ou obstrução que possa o particular retentor do senhorio direto invocar.

Também nos casos de transferência de direitos reais limitados ao Estado, por concessão de uso de terreno, superfície urbana ou usufruto ordinário, uma inspeção

prévia do imóvel é prudente, devendo ser engendrado o levantamento de planta baixa de qualquer construção no terreno e escrito nos termos administrativos avençados o prazo mínimo de 20 anos de vigência, sedimentado no art. 21 da Lei nº 9.636/98 e no art. 26, §2º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023.

h) oitavo, bens particulares sem registro em nome da organização da sociedade civil possuidora, que concorda em outorgar posse ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.

Em zona urbana, poderá o particular ceder a posse por doação ao Estado, cumprindo depois ao Estado buscar o registro da usucapião que tenha aquele particular ou, adicionar ao tempo cedido, o de sua permanência na execução de serviços públicos do OPA, isto se não houver proprietário tabular diferente do possuidor, configurando a única hipótese na qual ficará com o contrato de doação da posse, aguardando o prazo para busca de direito real e posterior registro no fólio real.

Do contrário, havendo proprietário tabular, somente poderá o Estado aceitar a posse se preenchidos os requisitos da usucapião pelo possuidor doador ou, acaso não satisfeitos, o particular proprietário tabular anuir com a doação, após o que se providenciará imediatamente o registro.

Se no meio rural este imóvel, o Gestor deve diligenciar o INTERPI para elucidar o domínio incidente sobre o bem, sem prejuízo da procura prévia no Ofício Imobiliário. Se o INTERPI qualificar como pública devoluta estadual e, tendo o instrumento de doação da posse efetivada pelo particular outrora ocupante, proceder à arrecadação sumária dela e, pelo Programa Regularizar, a obtenção de mandado para o registro no Cartório.

Nada obstante, sendo a posse do particular sobre bens públicos de outros Entes Federativos que não tenham registro imobiliário, o item seguinte abordará o labor a ser perpetrado pelo Gestor.

i) nono, bens assegurados por Lei a outros Entes Federativos, que não sejam de uso comum do povo, os quais, porém, estejam na posse da organização da sociedade civil, interessada em outorgá-lo ao Estado, a título de contraprestação em bens na parceria pública.

Deve o Estado abrir uma dupla vertente de entendimentos: i) com o Chefe do Poder Executivo Municipal ou aquele a quem a Lei local delegar atribuição para autorizar o uso dele pelo Estado, negociando a condição de que o titular não exercerá ingerência por, no mínimo, 20 anos sobre a área do imóvel destinada à política pública do OPA; e ii) igualmente, com o particular ocupante, uma vez que ele não tem posse contra o Município – contra terceiros (inclusive o Estado) – contudo, sim.

Com a União, o art. 18, inc. I, da Lei nº 9.636/98, admite a cessão gratuita ou em condições especiais, aos Estados, embutindo, de todo modo, o prazo mínimo de 20 anos de domínio pelo Estado.

j) décimo, involidável que parcelamentos populares possam ter sido encetados e executados pelas Entidades descentralizadas do próprio Estado à frente de habitação no Piauí, principalmente a extinta COHAB/PI, episódio na qual as áreas institucionais e bens de uso comum devem ir para o Estado, restando a matrícula e descerramento no fólio real segundo as normas do Provimento Conjunto nº 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE.

k) décimo primeiro, se em bens de uso comum do povo o Estado deve agir consoante as prioridades do OPA, independentemente de domínio de quem quer que seja, pois é livre para fazê-lo, porque as medidas de aumento, facilitação de uso em prol do interesse público, conservação ou prevenção à deterioração ou perecimento de bens estão sob a égide de qualquer Ente Federativo;

l) décimo segundo, se as ações do OPA forem sobre terrenos do próprio Estado, e não houver qualquer parceria pública com organização da sociedade civil, não há qualquer empecilho ao Estado, nem mesmo o de viés eleitoral, pois já constitui o dia-a-dia da administração pública, devendo-se apenas se assegurar que sua execução não se faça por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por ele mantida.

Acaso careça de parcerias com organizações da sociedade civil para as políticas do OPA, nesta específica situação tocante aos serviços de gestão do imóvel pelo povo organizado em instituições com personalidade jurídica, o Gestor deve sondar se o imóvel estadual está entre aqueles integrantes dos Fundos do Regime Próprio de Previdência do Estado. Estando, de que o Chefe do Executivo enviará projeto de lei desvinculando-o do Fundo e cedendo-o à organização da sociedade civil parceira. E, passo contínuo à rubrica do termo administrativo de cessão, deverá constar auto atualizado da situação do imóvel, parte indissociável do ajuste.

k) décimo terceiro, em todos e quaisquer negócios e atos administrativos atinentes a direitos reais e suas faculdades de domínio devem ser usados termos administrativos para agilizar o procedimento de uso da verba orçamentária do OPA em favor das políticas públicas eleitas pelo povo e protocolado o registro imediato deles nos Cartórios.

l) décimo quarto, cabal ainda avaliar o imóvel, apoiando-se em valor cadastral na base de cálculo do IPTU ou ITR, ou valor de mercado perpassado por um estudo sumário da Administração Pública sobre as bases de negociação imobiliária do local.

m) décimo quinto, minutar documentos técnicos de localização do terreno consoante os descritivos geodésicos empregados pelos escritórios imobiliários para registro predial, os quais não se compatibilizam com indicação de latitudes e longitudes.

n) décimo sexto, terrenos rurais devem observar ainda ao art. 176, §3º, da Lei nº 6.015/73, e urbanos ao art. 195-A, incisos I, II e III da Lei nº 6.015/73, recordando-se que se, nos 15 dias do ciente do memorial descritivo, o confinante devidamente comunicado por via postal, silenciar, entende-se que anuiu ao descritivo, por analogia com o art. 213, §4º, da Lei nº 6.015/73.

m) décimo sétimo, os documentos técnicos de localização do terreno devem ser assinados por profissionais habilitados, engenheiros, arquitetos, engenheiros-agrônomo ou assemelhados, munidos da respectiva autorização de responsabilidade técnica do Conselho de Fiscalização Profissional com circunscrição sobre o lugar onde será executado o serviço de medição.

Sem outras considerações, submeto à análise das instâncias superiores desta Procuradoria.

Sugere-se que o contido no art. 78-B do RIPGE, o prazo de validade de 01(um) ano, seja adotado.

Solicita-se seja determinada sua publicação no Diário Oficial do Estado e divulgação no site da Procuradoria Geral do Estado, "ex vi" do art. 78-F do RIPGE/PI.

Teresina (PI), 29 de março de 2024.

Gabriel Marques Oliveira

Procurador do Estado do Piauí

OAB/PI nº 13.845



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL MARQUES OLIVEIRA - Matr.0298750-3, Procurador(a) do Estado**, em 01/04/2024, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **011793683** e o código CRC **F66B7E90**.

Referência: Processo nº 00114.000060/2024-21

SEI nº 011793683

Criado por gabriel.oliveira@pge.pi.gov.br, versão 9 por gabriel.oliveira@pge.pi.gov.br em 01/04/2024 16:38:19.