

BENS PÚBLICOS: O CADASTRO, A REGISTRABILIDADE E O DIREITO À MORADIA

Daniela Beling Pinheiro¹

Resumo: o trabalho objetiva analisar o conceito de cadastro e registro, sob a ótica dos bens públicos e a possibilidade de regularização desses bens mediante o registro de suas espécies no Registro de Imóveis, com o escopo de embasar a registrabilidade do patrimônio público perante as serventias registrais como efetivação dos princípios da concentração e da publicidade. O atendimento efetivo desses princípios facilita à população o acesso às informações mais fidedignas sobre a situação jurídica dos imóveis públicos do país, bem como viabiliza, com o assento imobiliário, a possibilidade de alienação dos bens dominiais inservíveis à Administração tanto para fins de regularização fundiária, quanto para a utilização por particulares, de acordo com as normas legais implementando o princípio fundamental do direito à moradia.

Palavras-chave: Bens públicos, propriedade e regularização, registro de imóveis, gestão de ativos, cadastro.

INTRODUÇÃO

O tema dos bens públicos costuma ser tratado pela doutrina em alguns capítulos de obras dos mais abalizados doutrinadores pátrios. Todavia, na vida cotidiana da Administração, os gestores necessitam se socorrer de diversos institutos de direito público e privado para equacionar a necessidade de regularização da situação jurídico-registral desses próprios públicos para fins de corretamente serem identificados e destinados por suas vocações imobiliárias. Explica-se: o bem público, como veremos, pode se enquadrar em uma de três categorias ou classes: uso comum do povo, uso especial e uso dominial ou inservíveis. Ressalvados os bens de uso comum, os demais necessitam especialmente de assento no Registro de Imóveis para viabilizar a melhor destinação desses ativos, considerando que, especialmente os bens inservíveis ou não destinados, possam ser utilizados tanto como reforço de caixa para investimentos, alienação desses ativos visando a obtenção de renda por meio de dividendos oriundos de fundos imobiliários de investimento, como também para a destinação formal destes bens para fins de regularização fundiária e instrumentalização de políticas habitacionais. Nos dois últimos

¹ Coordenadora de Escrituração e Contratos do Departamento de Patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. Especialista em Direito Público - Brasília/DF. Especializanda em Direito Imobiliário – Universidade Cândido Mendes-RJ. Advogada. Graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Ex - tabeliã e registradora no Estado do Rio Grande do Sul.

casos, com o intuito primordial de dar efetividade ao direito fundamental à moradia, previsto constitucionalmente.

À registrabilidade dos bens públicos no Registro Imobiliário se apresenta como forma de adoção de um sistema mais eficiente para o controle adequado do acervo patrimonial o qual possibilite a regularização física, formal e jurídica desses imóveis, fomentando assim a adequada gestão do acervo imobiliário público.

Nesta senda, se vislumbra com a interface entre o cadastro de bens imóveis públicos e seus registros perante as serventias imobiliárias nacionais, prestigiar e efetivar os princípios da concentração de atos na matrícula do imóvel e da publicidade registral e administrativa de maneira mais efetiva, de tal sorte que o conhecimento do patrimônio imobiliário público possa ocorrer de forma ampla e acessível a todos os cidadãos.

Embora a propriedade estatal possa decorrer de previsão constitucional e legislativa, a inclusão desses bens no Registro de Imóveis facilita e viabiliza políticas públicas mais eficientes, com uso mais racional e adequado de um bem efetivamente conhecido e identificado.

Neste trabalho pretendemos, em breves linhas, semear a ideia do acesso ao álbum imobiliário dos bens públicos para fins de organização, regularização e formalização da propriedade pública, complementarmente ao sistema cadastral próprio, com a finalidade de melhor possibilitar a gestão dos ativos estatais, especialmente no que tange aos bens dominiais, de modo que possam servir a novas finalidades: seja para inclusão em fundos de riqueza nacional, estadual ou municipal, seja para servir de fomento para projetos estruturais e de desenvolvimento, seja para inserção em programas de regularização fundiária ou habitacionais. Ou ainda para destinações eficientes as quais possam propiciar aos entes uma gestão de ativos mais voltada ao seu uso racional e que melhor possa se moldar ao interesse público.

1. ORIGEM DA DOMINIALIDADE PÚBLICA

As terras brasileiras são originariamente públicas, uma vez que após a descoberta da América passaram a pertencer à Coroa Portuguesa, ainda que anteriormente fossem ocupadas pelos povos indígenas. Assim, o território permaneceu no domínio do público até 1530, período em que a ocupação portuguesa começou a se demonstrar incipiente, ocorrendo a exploração da terra quase que exclusivamente para extração do Pau-Brasil.

Assim a colonização e distribuição de terras até este período se deu de forma bastante tímida, praticamente inexistente.

As transferências paulatinas do domínio público para o domínio privado ocorreriam a partir da instituição das capitânicas hereditárias em 1534, com o sistema de sesmarias e de datas. A ocupação inicial das terras no Brasil ocorreria em três fases: a primeira com as capitânicas hereditárias e o regime de sesmarias; a segunda com o regime de posses e a terceira fase com a Lei de Terras - Lei nº 601 de 1850.

Essas formas iniciais de distribuição de terras foram o sustentáculo da noção de que as terras não tituladas são de propriedade pública (MEIRELLES, 2005)².

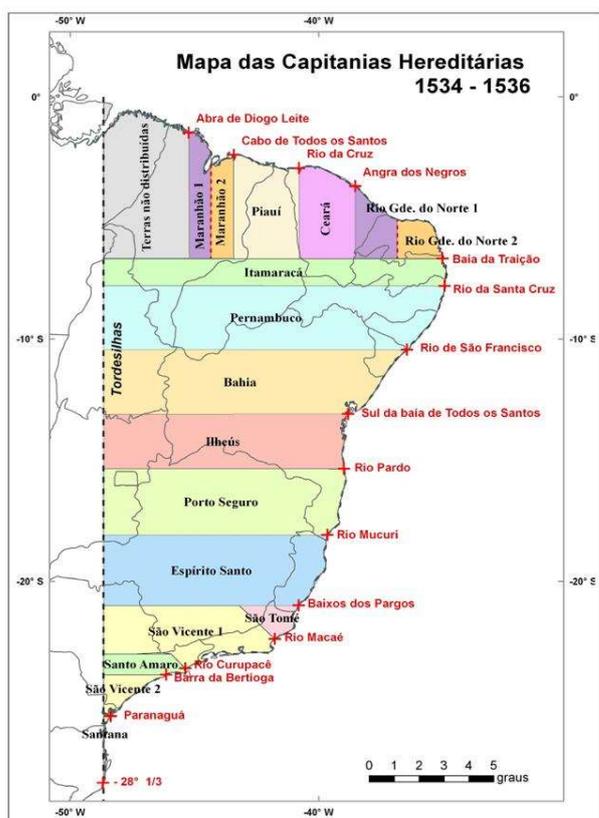


Figura 10 – Proposta do novo mapa das capitânicas hereditárias. Desenho do autor.

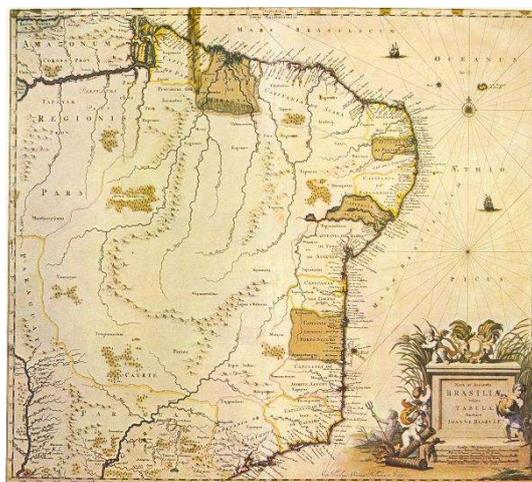


Figura 2- Mapa (Fonte: Wikipedia, em 29/08/2020)

Figura 1- Capitânicas Hereditárias (Fonte: Wikipedia, em 29/08/2020)

Na primeira fase, as capitânicas hereditárias como sistema de administração territorial, dividiu o território brasileiro em grandes faixas de terras, entregando a sua administração à particulares, os chamados capitães ou donatários. Estes, na maioria das

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 2005. p.528.

vezes, pertenciam a nobreza portuguesa e sequer haviam deixado as terras lusas em direção ao novo mundo.

Nesse sistema as faixas de dez léguas contadas a partir da linha litorânea demarcavam o território. No interior dessas faixas a distribuição ocorria através do regime de sesmarias ou datas - formas primitivas de doação de terras públicas para cultivo e ocupação por particulares, feita pelos governadores-gerais e provinciais.

Os donatários das capitanias recebiam os títulos de capitão e governador e acabavam passando ao filho mais velho, daí a origem da nomenclatura “hereditárias”.

Nesse sistema, cada donatário ficaria com vinte por cento de sua capitania e deveria distribuir, a título de sesmarias, o restante a um beneficiário para que nela trabalhasse, tornando-as produtivas. Foi esse sistema que proporcionou o surgimento de vilas, províncias e posteriormente de estados no Brasil.

Embora na primeira divisão administrativa do Brasil, houvesse sido o território dividido em 15 partes, foram apenas 12 os donatários, cujos quinhões foram delimitados e as prerrogativas inseridas nas respectivas Cartas de Sesmarias, cindindo-se o domínio original do Estado, iniciando o domínio privado sobre as terras. Da Independência até o ano de 1850, houve ocupação do solo pela tomada da posse sem qualquer título.(ERPEN; PAIVA, 2020³)

O regime das sesmarias possuía natureza de enfiteuse ou aforamento, mecanismo pela qual era entregue o domínio útil da terra ao interessado sem haver alienação do domínio direto, a ser mantido com o monarca. Assim, nem capitães, sesmeiros ou possuidores eram considerados donos da terra, porque esta continuava sendo patrimônio da Coroa.

A extensão territorial, a falta de investimentos pelos donatários - os quais ainda que pertencentes a nobreza portuguesa não dispunham de recursos financeiros, sequer chegando a tomar posse de suas terras - a falta de colonos para ocupação e cultivo, o arrendamento pelos sesmeiros a pequenos lavradores aos quais eram arrendadas as terras sem verificação do cumprimento da demarcação, e o surgimento de posseiros – novo grupo de sesmeiros que adquiriam a terra por meio ilegal pela falta de aquiescência do rei, somado a absoluta falta de fiscalização fundiária pela Coroa, foram motivos

³ ERPEN, Décio; PAIVA, João Pedro Lamana. Panorama Histórico do Registro de Imóveis no Brasil. Disponível em <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=270>>, acesso em 29 de agosto de 2020.

suficientes para que muitas capitanias fossem abandonadas pelos donatários e devolvidas ao governo português – dando origem às chamadas terras devolutas – instaurando assim a problemática da discriminação das terras públicas das ocupadas por particulares. Fracassado o aludido sistema territorial, este foi extinto em 1822.

A segunda fase de ocupação territorial ocorre com o regime de posses, de 1822 a 1850, substituindo o regime sesmarial. Foi criado em virtude da ausência de normas regulamentadoras e da ocupação das terras por pequenos lavradores, só sendo exigido deste o cultivo da terra e a moradia. O sistema de sesmarias contribuiu para a criação de latifúndios no país, impulsionando a concentração fundiária e os problemas dela decorrentes. Já o sistema de posses, firmada pela efetiva ocupação, inaugura a pequena propriedade agrícola, contudo dando azo ao surgimento de minifúndios, igualmente indesejáveis pela inviabilidade de cultivo adequado da terra.

Nessa sistemática, a distribuição da terra ocorria até onde o terreno pudesse ser visto ou então era limitada pela existência de recursos naturais como rios, córregos, florestas, desencadeando a imprecisão de descrição física das terras e o apossamento irregular.

Apesar da origem do Registro de Imóveis advir da Lei Hipotecária, de 1846, somente com a Lei de Terras, Lei Imperial nº 601 de 1850, também conhecida como Registro do Vigário, regulamentada pelo Decreto Imperial 1.318 de 1854 foi criada a Repartição Geral de Terras Públicas, dando início as tentativas de regulação de venda de terras públicas e ao controle das legitimações de posse, instituindo ainda faixas de fronteiras e regulando o registro paroquial.

O objetivo da aludida lei era evitar a alienação de terras, públicas ou privadas, sem regulamentação. Na mesma senda regulamentou a legitimação de posse (posseiros) e revalidou sesmarias irregulares (fazendeiros). Por fim transformou a terra em mercadoria, tornando-se marco legal do registro no Brasil.

2. O CADASTRO E O REGISTRO

Diante das dificuldades de se discriminar as terras públicas das particulares e da evolução do Registro Hipotecário até chegar ao Registro Público moldado nas letras da Lei nº 6.015/73, os entes públicos priorizaram o sistema cadastral, aquele em que se destaca a descrição física do bem, quer seja para fins de tributação, quer para fins de

controle territorial. Ao Registro Público, notadamente ao Registro de Imóveis ficou delegada a função de assento das propriedades imobiliárias particulares.

A propriedade pública, até pela decorrência da legitimidade da sua titularidade advir da constituição, da lei, ou do próprio processo histórico de ocupação territorial desde a descoberta, acabou erguendo seus alicerces dominiais sob o sistema cadastral. O cadastro, em linhas gerais, preocupava-se mais com a situação física do bem. O registro imobiliário, em linha diversa, seguiu pelo caminho da inscrição dominial firmada na situação jurídica do bem. Mas tanto cadastro quanto registro parecem ser complementares, merecendo serem configurados de forma concentrada no álbum imobiliário a fim de melhor atender ao interesse público, como pretende este trabalho brevemente discorrer.

A integração entre o cadastro e o registro demonstra ser benéfica na vida prática da administração dos bens, para o melhor conhecimento da situação real dos imóveis em território nacional, sejam eles públicos ou privados, e vem sendo debatida já há bastante tempo no âmbito dos imóveis rurais, com o advento da Lei do Georreferenciamento – Lei Federal nº 10.267/01. Contudo, parece salutar trazer ao debate a possibilidade de implementação da ampliação da integração entre cadastro e registro, para fins de atender ao registro de bens públicos no fôlio real.

A experiência nos mostra que em inúmeras situações, o acervo patrimonial dos entes públicos, pelas inúmeras sucessões administrativas, acaba por ser negligenciado, sofrendo de continuidade das políticas de gestão, as quais tendem a ficar subjugadas aos interesses momentâneos de gestores e da diversidade de visão organizacional acerca da destinação deste acervo patrimonial público.

No caso brasileiro, o desconhecimento patrimonial decorreu de diversos fatores. Sucessões governamentais, dificuldade de discriminação e identificação das terras públicas, oriundas de processos expropriatórios, doações, previsões legislativas genéricas, áreas remanescentes, a dificuldade de identificação de terras devolutas, acrescidas à desnecessidade de titulação via registro imobiliário foi ainda intensificada pela dinâmica que sofre o acervo imobiliário público com rotineira inclusão de bens neste acervo. Como exemplo, temos os casos de adjudicação de bens imóveis de particulares em processos executivos fiscais e as doações sistemáticas realizadas por particulares e entre entes públicos para implementação de serviços como postos de saúde, hospitais, escolas municipais e estaduais, centros comunitários, etc.

Assim, mais que necessário a conexão entre cadastro e registro, a fim de mitigar as dificuldades históricas de identificação territorial brasileira, especialmente no que se refere ao patrimônio público.

Nesta senda, conforme a lição de JACOMINO⁴, 2017:

a mudança do sistema de organização fundiária no Brasil, com a introdução do fôlio real, até hoje anela a necessidade de uma integração com cadastro físico. A matrícula clama naturalmente pela sua contraparte: o cadastro[...] Apesar do Registro de Imóveis cuidar dos direitos que incidem sobre a coisa e não sobre a coisa em si mesma, havendo uma interconexão entre cadastros públicos, quer sejam utilizados para fins tributários, ou como no presente estudo para inserção dos bens públicos no Registro de Imobiliário, propiciariam a mitigação de deficiências na determinação dos e na descrição dos bens objetos de inscrição. Principalmente, levariam a efeito de forma mais eficaz o princípio da publicidade, quer seja pela ótica do princípio insculpido no art. 37 caput da Constituição Federal, quer seja pela ótica da publicidade registral.

A inexistência de integração entre o registro da segurança jurídica e o cadastro físico, ou ainda entre o registro e o cadastro público de bens da Administração aprofunda o desconhecimento deste acervo o qual sofre justamente pela falta de conexão registral, quer seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

São conhecidos os casos dos convênios e acordos de cooperação pioneiros no Estado do Rio Grande do Sul firmados entre os entes públicos e as serventias notariais e registrais com a finalidade de identificar bens da administração ali inscritos. Todavia, como nem todos os bens estão naquele fôlio lançados e como não há a obrigatoriedade desse registro, a desconexão ainda carece de mitigação e, por hora, aprofunda o desconhecimento da real situação jurídica deste acervo. Nos estudos de FERRO, 2016⁵, a publicidade registral é fator atrativo, imprescindível para que os imóveis públicos possam ter matrícula aberta e situação jurídica conhecida, haja vista a segurança do sistema de registro de direitos. Somado à conexão ao cadastro físico, tudo leva a crer que finalmente poderia se alcançar o tão almejado princípio da concentração na matrícula do imóvel.

⁴ JACOMINO. Sérgio. *Registro e cadastro. Uma interconexão necessária*. Disponível em <https://spcm.com.br/dmkt/catanduva/Registro-e-cadastro-Interconexao-necessaria_Sergio-Jacomino.pdf> acesso em 27.08.2020.

⁵ FERRO JUNIOR. Isaiás Gomes. *Bens Públicos e o Registro de Imóveis*. YK Editora. 2016.

3. O PRINCÍPIO DA CONCENTRAÇÃO E DA PUBLICIDADE COMO FUNDAMENTO PARA O REGISTRO DOS BENS PÚBLICOS NO REGISTRO DE IMÓVEIS

O princípio da concentração no direito registral brasileiro vem insculpido legalmente no artigo 167, inciso II, item 5 combinado com o art. 246 da Lei dos Registros Públicos nº 6.015/1973:

Art. 167, II, 5 – no Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos: (...)

II – a averbação:

5- da alteração do nome por casamento ou por desquite, ou, ainda, *de outras circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas.*

Art. 246 – Além dos casos expressamente indicados no item II do art. 167, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro.

O objetivo do princípio da concentração é a proteção e a segurança das relações jurídicas imobiliárias. A concentração da inscrição imobiliária tanto de bens particulares quanto de bens públicos no fôlio real favorece a disponibilidade dos bens públicos, especificamente dos dominiais, para a adoção de políticas de gestão mais adequadas as necessidades atuais, onde a administração não dispõe de recursos suficientes para implementação de políticas públicas de relevo, especialmente nas áreas da saúde, educação, sistemas prisionais, infraestrutura e habitacional.

E nesse âmbito de utilização os bens imóveis públicos podem se inserir, notadamente quando estiverem desafetados, passando a ser considerados instrumentos de fomento para realização de políticas públicas. Como exemplo, temos a Lei Estadual nº 13.778/2011 que autoriza o Estado do Rio Grande do Sul a dar em pagamento imóveis dominicais para quitar dívidas e precatórios estaduais, ou ainda a Lei Estadual nº 14.954/16, que de forma inovadora permitiu a realização de permutas de bens públicos inservíveis, inclusive por obra construída, ou ainda como a recentíssima Lei Estadual nº 15.448/20, a qual autorizou o pagamento de dívidas com municípios na área de saúde.

A conexão entre cadastro e registro, com a ampliação do conceito de concentração na matrícula do imóvel de todos os tipos de imóveis (para incluir os públicos) e de acolher um maior número de informações na base matricial, além de facilitar a adoção de políticas públicas mais eficientes na gestão patrimonial, beneficia os adquirentes e todos os interessados que necessitem obter informações globais acerca de um bem imóvel e não sejam surpreendidos com informações as quais não estejam concentradas na matrícula.

E neste sentido a conexão entre cadastro e registro, com a inserção dos bens públicos na base matricial são alicerces para uma fonte segura de informações, abrangendo tanto os bens privados quanto os bens públicos e aglutinando todas as repercussões jurídicas as quais possam impactar a tomada de decisão tanto do particular quanto dos gestores públicos a respeito dos bens imóveis que lhes interessar.

Como mencionado nas lições do ilustre registrador do 1º Registro de Imóveis de Porto Alegre, PAIVA⁶:

De acordo com esse novo patamar jurídico, o adquirente também não mais será surpreendido ao saber que o imóvel que comprou estava *tombado*, assim como a própria *fraude à execução* passará a ser *objetivamente* caracterizada fazendo cessar uma infundável discussão jurisprudencial dos Tribunais em torno do assunto e assim por diante.

Salutar e bem-vinda a segurança jurídica e a publicidade obtidas com o assento imobiliário dos bens públicos, especialmente no âmbito dos bens de uso especial e dos dominiais inservíveis, tanto para os negócios particulares quanto para os negócios administrativos, conduzindo o princípio da concentração na matrícula do imóvel a um patamar maior de eficiência, gestão e conhecimento da situação real dos imóveis existentes no país.

4. O ROL DO BENS PÚBLICOS E A REGISTRABILIDADE PARA FINS DE CONTROLE E DISPONIBILIDADE

4.1 Identificação dos bens públicos: conceito legal e a titularidade

Os bens públicos são tratados conforme o artigo 98 do Código Civil Brasileiro, como se verifica do texto do dispositivo legal: “São públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

A previsão acerca das pessoas jurídicas de direito público interno veio inserta no ordenamento na dicção legal do artigo 41 do Código Civil, o qual arrolou tanto a União Federal, os Estados-membros, os Municípios, os Territórios, as autarquias, fundações de direito público e associações públicas bem como as outras pessoas de caráter público criadas por lei.

⁶ LAMANA PAIVA. João Pedro. Princípio da Concentração. Disponível em <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=695>>. Acesso em 31 de agosto de 2020.

No conceito de CARVALHO FILHO, 2018⁷:

São bens públicos todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam as pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da administração descentralizada, como autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas. Os elementos do conceito que já anteriormente apresentávamos foram sufragados pelo art. 98 do Código Civil, como é fácil de concluir.

Referimo-nos a bens de qualquer natureza, porque na categoria se inserem os bens corpóreos e incorpóreos, móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações. Por outro lado a menção à propriedade a qualquer título funda-se na especial circunstância de que no conceito tanto se incluem os bens do domínio do Estado na qualidade de proprietário em sentido estrito, quanto aqueles outros que, de utilização pública, se sujeitam ao poder de disciplinamento e regulamentação pelo Poder Público.

Neste diapasão os bens públicos imóveis, ou os chamados ativos imobiliários, são classificados, essencialmente, pela doutrina nacional segundo sua titularidade e destinação.

Quanto à titularidade os imóveis públicos podem ser classificados como pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Do elenco constitucional arrolado como bens dos entes públicos constata-se que a enumeração dos artigos 20 e 26 da Constituição Federal é meramente exemplificativa. Primeiro, por identificar genericamente os tipos de bens; segundo por ser impossível exaurir a previsão, tendo em vista todo o universo de bens que constituem o acervo imobiliário da administração pública. A universalidade patrimonial imobiliária dos entes públicos é viva e dinâmica, uma vez que a todo momento se identificam ou se incorporam novos bens, como por exemplo os oriundos de adjudicação executiva, os em processo discriminatório, aqueles sem registro que acabam sendo identificados e descobertos, as áreas desapropriadas por necessidade ou utilidade pública, os remanescentes destas áreas, as áreas ambientais tais como estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais e estaduais, áreas de proteção ambiental, florestas nacionais, estaduais e municipais, reservas, configurando áreas de unidades de conservação de proteção ambiental ou de uso sustentável. Isso sem falar nos bens doados por particulares ou outros entes para construção de escolas rurais, postos de saúde em pequenas localidades e ainda as decorrentes de parcelamento do solo.

⁷ CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32 ed. Ed. Atlas, 2016, p. 1217.

Assim, conforme previsão constitucional são bens da União aqueles elencados pelo artigo 20 da Constituição Federal, tais como as terras devolutas indispensáveis a defesa, os lagos, rios que banhem mais de um estado ou sirvam de limite a outros países, os terrenos marginais e as praias fluviais, os terrenos de marinha e seus acrescidos e outros bens os quais venham a ser incorporados a seu patrimônio por formas de aquisição via desapropriação, compra, adjudicação em processo de execução fiscal, doação, etc.

Já aos Estados pertencem os bens previstos no artigo 26 constitucional, elencando o texto maior as águas superficiais ou subterrâneas, as áreas das ilhas oceânicas e costeiras sob seu domínio, excluídas da União e Municípios, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não pertencentes a União.

Cumprе mencionar que quanto ao rol dos bens dos Estados estes possuem caráter residual abarcando todos os quais não pertençam à União e aos Municípios.

Nesta senda, também pertencem aos Estados toda a carteira imobiliária adquirida por desapropriação, doação por particulares ou outros entes, adjudicações, compras, permutas, etc.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual prevê em seu artigo 7º o seguinte:

Art. 7.º São bens do Estado:

I - as terras devolutas situadas em seu território e não compreendidas entre as da União;

II - os rios com nascente e foz no território do Estado;

III - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União, situadas em terrenos de seu domínio;

IV - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, inclusive as situadas em rios federais que não sejam limítrofes com outros países, bem como as situadas em rios que constituam divisas com Estados limítrofes, pela regra da acessão;

V - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem sob seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, dos Municípios ou de terceiros;

VI - os terrenos marginais dos rios e lagos navegáveis que correm ou ficam situados em seu território, em zonas não alcançadas pela influência das marés;

VII - os terrenos marginais dos rios que, embora não navegáveis, porém caudais e sempre corredios, contribuam com suas águas, por confluência direta, para tornar outros navegáveis; VIII - a faixa marginal rio-grandense e acrescidos dos rios ou trechos de rios que, não sujeitos à influência das marés, divisem com Estado limítrofe;

IX - os bens que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

X - as terras dos extintos aldeamentos indígenas; (Vide ADI n.º 255/STF, DJ de 24/05/11)

XI - os inventos e a criação intelectual surgidos sob remuneração ou custeio público estadual, direto ou indireto.

Quanto aos entes municipais, a Constituição da República restou silente na digressão de quais seriam esses bens. Podem decorrer dos bens de uso comum do povo como praças e ruas, dos bens utilizados pelas Administrações Municipais, e principalmente, dos bens destinados em função da Lei federal n.º 6.766/1979, tanto para fins de arruamento quanto para fins de instalação de equipamentos urbanos e comunitários - artigo 4º, §2º e artigo 5º da Lei do Parcelamento do Solo.

Para exemplificar quanto ao rol de bens municipais, na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Orgânica elenca em seu artigo 11 que *“Constituem o patrimônio municipal os bens imóveis, móveis e semoventes, e os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Municípios.”*

4.2 A destinação

Quanto a classificação pela destinação, os bens podem ser identificados em breves linhas como bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais. Os bens de uso comum do povo são aqueles de domínio público, disponíveis para uso de toda coletividade, com uso indistinto. Os bens de uso especial, são aqueles utilizados pela administração pública para o exercício das suas atividades e, por fim, bens dominiais ou dominicais são aqueles sem destinação pública, inservíveis, constituindo o patrimônio disponível da Administração.

4.3 A registrabilidade do acervo imobiliário público

Os bens públicos, como regra, não necessitam de registro. Notadamente os bens de uso comum do povo dispensam o acesso registral pela dificuldade de delimitação natural.

No entanto, cabe discorrer acerca da utilidade do assento registral do patrimônio imobiliário no que se refere especificamente quanto aos bens de uso especial e dominiais.

A utilidade dos órgãos públicos competentes pelo patrimônio levarem estes bens ao fôlio real é a de possibilitar o melhor conhecimento da situação física e jurídica desses imóveis, facilitar o controle e gestão desse acervo, de modo a torná-lo perene e imune às

sucessões diretivas, visto que, no mais das vezes, estes órgãos podem ser compostos por agentes transitórios e, por fim, ampliar a aplicação do princípio da publicidade administrativa e da registral, instrumentalizando maior transparência na gestão pública.

A registrabilidade dos bens públicos amplifica sobremaneira o acesso ao conhecimento do acervo imobiliário, tendo em vista que os entes, por razões históricas como o regime de distribuição de terras, são titulares dos maiores acervos patrimoniais imobiliários nacionais. À título de exemplo, somente no Estado do Rio Grande do Sul são mais de 8.832 imóveis (matriculados ou transcritos) catalogados em 2019⁸. Dividido em 497 municípios, com área total é de 28.730,223 km², na imensa maioria das localidades gaúchas o Estado possui propriedades imobiliárias, das quais cerca de 70% foram objeto de vistoria georreferenciada. Isso sem contabilizar os imóveis que não tiveram assento no Registro de Imóveis. Já a União, somente no que se refere a bens vagos, possui mais de 3.800 imóveis.⁹

Diante da eficiência adquirida pelos serviços registrais ao longo dos últimos anos na gestão das informações com base matricial e com o advento do princípio da concentração - o qual se propõe ao aglutinamento de informações em um só local acerca dos bens imóveis –a registrabilidade dos bens públicos acresceria à gestão patrimonial a segurança no sentido de se ver blindada da alteridade de gestores, firmando uma base sólida de dados e de identificação dos bens.

Esta interface com os Registros de imóveis tem se mostrado absolutamente salutar à gestão pela administração dos bens públicos de tal sorte que podemos ilustrar a questão com alinhamento entre Poder Público e os órgãos de representação notarial e registrais no Estado do Rio Grande do Sul através da assinatura do Acordo de Cooperação nº 1350/2019¹⁰ entre Estado, Tribunal de Justiça e entidades da classe notarial e registral com a finalidade de atualização do inventário imobiliário do Estado, visando a colaborar com a organização do cadastro de todo acervo patrimonial. Tal acordo proporcionou o levantamento de informações registrais e notariais essenciais e de extrema utilidade a fim de melhor compor e identificar o acervo cadastral imobiliário.

⁸ Fonte: Sistema GPEWEB/PROCERGS consulta em 29/01/2019

⁹Fonte: CORREIO BRAZILIENSE, disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/11/internas_economia,862913/uni-ao-poe-imoveis-a-venda-e-espera-arrecadar-r-30-bilhoes-ate-2022.shtml>. Acesso em 28 de agosto de 2020.

¹⁰ DOE/RS de 06 de dezembro de 2019, p. 29.

Ressalva-se que no caso dos bens de uso comum do povo, até pela dificuldade de delimitação de mares, lagos, rios, estradas, etc, não se vislumbra a necessidade de registros desses imóveis, em uma primeira análise. Contudo, vale ressaltar que as vias de acesso, arruamentos, podem ser registráveis, posto que, de regra, decorrem da matrícula mãe dos loteamentos dos quais foram fracionados, ficando a critério do registrador o assento tabular.

No que se refere aos bens de uso especial, como prédios e terreno utilizados pela Administração para a execução dos serviços públicos, o registro imobiliário por vezes existe em função da aquisição anterior de proprietários particulares, e por tal razão podem possuir assento no Registro de Imóveis, quer seja como transcrição, quer seja pelo sistema matricial. Todavia, quando não houver preexistência tabular, parece salutar a inscrição imobiliária desses bens a fim de favorecer não só a já mencionada segurança jurídica e publicidade como também o conhecimento por particulares lindeiros acerca dos limites e confrontações do seu imóvel e do entorno. Quando não há base matricial do bem público com a devida espacialização física e jurídica no Registro de Imóveis aumenta a dificuldade de identificação e conhecimento da colcha de retalhos territorial brasileira. Facilitando o conhecimento jurídico e físico do território por todos os interessados, haverá também a promoção da transparência de dados e informações públicas do território podendo se alcançar uma verdadeira interface entre cadastro e registro.

Como bem lembrado por FERRO JUNIOR, 2016¹¹, a segurança jurídica acerca da titularidade tabular é salutar para o sistema, quando exemplifica com o caso do registro do usucapião de bens pelo Poder Público:

O poder público pode, inclusive, adquirir bem imóvel pela usucapião. A sentença de usucapião passará a ser o título aquisitivo registrável na circunscrição imobiliária competente. Da mesma forma, esta sentença precisa ser registrada, pois a publicidade é ínsita a esta aquisição e os bens imóveis matriculados, tal qual, nas aquisições contratuais, tem proprietário tabular que perderam pela usucapião seu bem imóvel. Necessário, portanto, registro pela segurança jurídica desta transformação da titularidade tabular.

O acolhimento no Registro de Imóveis de sentenças judiciais de usucapião ajuizadas pelo poder público, de decretos expropriatórios de áreas declaradas de utilidade ou necessidade pública, de inscrição de bens conhecidos do cadastro público, mas sem assento registral, são outros exemplos de situações em que se vislumbra a necessidade de

¹¹ FERRO JUNIOR, Isaias Gomes. Os bens públicos e o Registro de Imóveis. Ed. YK. 2016.

conexão cadastro-registro a fim de melhor atender ao princípio da transparência e da publicidade. A conexão entre o cadastro e o registro, mitigado os requisitos para o assento registral, será alicerce para a otimização do conhecimento territorial por todos. Além disso, fundamentará maior segurança jurídica no trato das questões imobiliárias, tanto pela ótica pública quanto pela privada.

Em virtude da desconexão hoje existente entre cadastro e registro são inúmeras a ação dominial ajuizada ao longo dos anos contra os entes públicos, com as mais diferentes alegações dominiais, seja em virtude de sobreposição de títulos em áreas públicas, tentativas de usucapião de terrenos públicos por particulares, situações de reintegração de posse muitas vezes fomentadas pela dificuldade de conhecimentos dos limites dominiais e territoriais existentes.

Esses são alguns dos problemas os quais o assento registral dos bens públicos, notadamente os de uso especial e dominiais, poderá mitigar ou até evitar.

5-A FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS: BENS DOMINIAIS E O DIREITO A MORADIA

O patrimônio público, objeto de tratados internacionais e devidamente positivado nas Constituições, pode e deve servir de instrumento de inclusão social. É através da correta identificação e conhecimento dos bens que os entes poderão implementar o direito fundamental à moradia, especificamente naqueles em que são considerados como desafetados dos serviços públicos, os chamados dominiais, haja vista que esses bens necessitam atender de igual sorte com a função social da propriedade.

Nos bens de uso comum e nos de uso especial facilmente se identifica o atendimento desta função, com a devida afetação realizada por lei ou por termo administrativo, a critério da Administração, uma vez que a afetação ou destinação de bens é situação fática decorrente da utilização dos bens públicos aos serviços e atividades administrativas. Quanto aos bens dominiais, no momento em que se tornam inservíveis este sim deverão ser objeto de cuidado redobrado pelos gestores públicos, para fins de melhor adequar a sua função social.

Nesta senda, sobre os alguns bens dominiais com vocação para moradia, poderá haver a implementação de políticas habitacionais e de programas de regularização fundiária em áreas consolidadas, como forma de gestão de uso racional e eficiente que atenda a este direito fundamental. Com isto, não se pretende afirmar que a totalidade dos

ativos patrimoniais imobiliários devam ser utilizado para a implementação de tais políticas de gestão. Mas considera-se que adotar esta forma de gestão sob parte do acervo pode ser uma boa opção para mitigar a questão do déficit habitacional do país.

Destaca-se que quando se fala em regularização fundiária sobre ocupações em áreas públicas, deve se fazer interpretação cuidadosa, tendo-se em mente que estas regularizações devem estar condicionadas ao atendimento dos requisitos da Lei nº 13.465/17, sob pena de fomentar novas ocupações irregulares e aprofundar ainda mais a questão fundiária no país. Com a correta utilização do instituto da REURB e a inclusão dos imóveis ocupados de forma consolidada no mercado imobiliário, o próprio poder público será beneficiado, seja pelo giro econômico que disso decorre, seja pela inclusão desses bens no mercado formal e na inserção na base cadastral municipal para fins de impostos, quer seja pela propriedade, quer seja pela transação imobiliária que dele possa decorrer.

Por tal razão, bem andou a Lei nº 13.465/17 quando determinou um marco legal para definição dessas ocupações, seja sobre bens públicos ou privados. Especialmente no que toca aos públicos não destinados e com ocupações consolidadas, tal previsão resguarda direitos fundamentais sem fomentar novas ocupações, podendo os gestores trabalhar com os bens disponíveis para políticas habitacionais formais e regulares, detidamente naqueles bens os quais possuem vocação para moradia.

Nesta senda, as situações que refoguem à previsão legislativa da REURB deverão ser gestionadas sob a ótica da adoção de políticas habitacionais formais, a fim de equacionar a questão da falta de moradias no país. Sabemos que o pleno e total atendimento do déficit habitacional do país é flertar com a utopia. No entanto, tal obstáculo não pode servir para a inércia estatal e ou omissão frente a questão habitacional e fundiária do país. Os bens públicos inservíveis podem servir para diversas políticas públicas de gestão, e até para fomentar questões de infraestrutura, como nas permutas por obra construída, realizadas no Estado do Rio Grande do Sul. Mas podem também atender as questões fundiárias e habitacionais quando os imóveis demonstrarem vocação para tal utilização.

Notadamente quanto à regularização fundiária, cumpre esclarecer que a REURB poderá ocorrer em imóveis públicos ocupados de duas formas. Na primeira, o ente público é titular da área ocupada, porém a regularização é promovida pelos legitimados legais, diversos do titular registral. Sabedores das dificuldades enfrentadas pelos entes públicos, não mais das vezes com diminutos quadros disponíveis para a elaboração dos trabalhos

técnicos, em geral, as associações de moradores de forma organizada contratam esses serviços realizados por empresas especializadas para elaboração da documentação necessária, tais como plantas, memoriais, levantamentos topográficos, estudo urbanístico e ambiental, cadastro de ocupantes e levantamento socioeconômico. Nestas circunstâncias o poder público participa como interveniente em todo o processo, a fim de legitimá-lo até a fase final com a emissão da certidão de regularização fundiária.

Na segunda forma, o ente público participa ativamente, protagonizando em imóvel de sua titularidade ou de terceiro a regularização fundiária, elaborando todos os documentos necessários e realizando todas as etapas técnicas até a conclusão dos trabalhos com a entrega do material ao Registro de Imóveis, com as certidões e a eleição das formas de aquisição da área – legitimação de posse, legitimação fundiária, estremação, aquisição pelo justo título e outros instrumentos de direitos reais sobre bem público¹² (PAIVA, 2017).

Os casos de regularização fundiária sobre bens dominiais, se adéquam às situações de ocupações efetivamente consolidadas de forma irreversível. Quando as circunstâncias divergirem deste cenário e apontarem para a necessidade de mitigação do déficit habitacional, outras políticas de gestão poderão ser eleitas pela Administração, tais como construções de moradias populares em terrenos públicos ociosos, destinação direta de áreas para fins de moradia ou ainda através de instrumentos como a concessão de direito real de moradia, direito de superfície, concessão de direito real de uso ou outro instrumento mais adequado a situação fática posta. Assim, com vista ao atendimento da questão habitacional, poderá também ser realizada a regularização de uso de bens públicos específicos por particulares na forma na legislação vigente.

A destinação de parte do acervo patrimonial público vocacionado para moradias, quer seja sob a ótica da REURB, quer seja sobre programas habitacionais, poderá servir como medida de efetivação deste direito fundamental mais do que necessário nos dias de hoje, especialmente quando uma pandemia assola o país e o mundo.

Contudo, isso dependerá da adequada visão dos gestores públicos acerca do benefício causado pela inclusão desses bens na economia, seja via regularização fundiária, seja via inserção habitacional, haja vista que quando desafetados da finalidade pública e não destinados em outros programas e projetos da Administração, os quais beneficiam a coletividade como um todo, poderão assim atender melhor a função social

¹² Fluxograma Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

da propriedade, fomentando uma das mais relevantes políticas públicas para a existência de um país viável.

CONCLUSÃO

A interconexão entre cadastro e registro parece desenhar um objetivo a ser buscado em parceria entre gestores públicos e registradores a fim de melhor identificar o patrimônio público, o que proporciona um melhor conhecimento do território nacional com um todo. A interconexão propiciará também maior segurança jurídica, publicidade administrativa e registral, além de possibilitar o uso racional do acervo imobiliário público. Tal objetivo ainda tornará mais eficaz o atendimento do princípio da concentração dos atos na base matricial.

O auxílio das mais modernas tecnologias geodésicas, somado à evolução de programas de inteligência artificial talvez possam servir de instrumentos, num futuro não tão distante, para se melhor desenhar o território brasileiro com mais precisão acerca das limitações públicas e privadas. Mas até lá, ainda que o conhecimento firme das condições territoriais de forma global seja de complexo e de altíssimo custo, haja vista a extensão territorial do nosso país, deverá se manter o firme propósito, a fim de que, com um cenário cada vez mais conhecido, se possa sustentar melhores políticas públicas de ocupação e uso racional do solo. Quando as ocupações forem realizadas sobre bens públicos, atendidos os requisitos legais, como no caso de REURB ou adotados programas de políticas habitacionais inclusivas, poderá se atender de forma mais plena ao princípio da função social da propriedade, o qual deve ser buscado por todos os proprietários de imóveis.

Até hoje foram inúmeras tentativas de se cadastrar e georreferenciar o território a fim de sanar essas limitações. Todavia, na maioria das vezes, esses dados não alcançaram o Registro de Imóveis o que dificultou o conhecimento global da situação dos imóveis. Apesar do trabalho hercúleo, não se deve abandonar a causa em virtude das dificuldades as quais possa apresentar. Pequenos avanços, gerenciados de forma eficiente e racional, já serão de enorme valia para a coletividade com um todo.

Os bens de uso dominial, não destinados ao serviço público, deverão especialmente ter acesso ao Registro de Imóveis, posto que tais bens compõe o acervo dos ativos patrimoniais públicos efetivamente disponíveis, sobre os quais poderão ser implementadas políticas públicas de relevo como o acesso à terra e especialmente à moradia. É também este grupo de bens públicos que possibilitará, quando devidamente

registrado no Registro de Imóveis, a melhor administração da riqueza dos ativos imobiliários públicos, seja por propiciar uma maior celeridade de sua utilização em negócios encetados pelo poder público, como por exemplo, em permutas por obra construída, em programas de dação em pagamento, seja para utilizá-los na efetiva implementação de políticas habitacionais ou na regularização de ocupações consolidadas em bens dominiais para fins de regularização fundiária.

Destacadamente o uso racional da propriedade pública dominial poderá sustentar a inclusão da população, especialmente a de baixa renda, ao acesso à habitação digna.

O atual cenário das condições habitacionais no Brasil ainda comprova que o problema social e econômico da falta de moradias ainda não foi superado. Ao contrário, em tempos de pandemia, se aprofunda e gera grande impacto na configuração urbana. A geração de novas oportunidades habitacionais promovidas pelo poder público poderá aliviar as pressões fundiárias do país e dar uma trajetória mais adequada aos bens públicos dominiais, no atendimento de parte deste acervo para implementação de política habitacional e fundiária mais efetiva, mitigando um passado marcado por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradias para a população de baixa renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORREIO BRASILIENSE. Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/11internas_economia,862913/uniao-poe-imoveis-a-venda-e-espera-arrecadar-r-30-bilhoes-ate-2022.shtml>. Acesso em 28 de agosto de 2020.

CARNEIRO, Andréia F.T. *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis*. Disponível em <https://mundogeo.com/2004/02/29/cadastro-imobiliario-e-registro-de-imoveis/>>. Acesso em 29 de agosto de 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*.

ERPEN, Décio; PAIVA, João Pedro Lamana. *Panorama Histórico do Registro de Imóveis no Brasil*. Disponível em <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=270> >, Acesso em 29 de agosto de 2020.

FERRO JUNIOR, Isaías Gomes. *Os bens públicos e o Registro de Imóveis*. Ed. YK. 2016. JACOMINO, Sérgio. *Registro e Cadastro – Uma interconexão necessária*. Disponível em https://spcm.com.br/dmkt/catanduva/Registro-e-cadastro-Interconexao-necessaria_Sergio-Jacomino.pdf >. Acesso em 27 de agosto de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. 2005.

MOROZOV, Evgeny; BRIA, Francesca. *A cidade inteligente*. Editora Umbu. 2019.

PAIVA, João Pedro Lamana Paiva. Regularização fundiária. Disponível em <http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf> Acesso em: 30 ago. 2020.