

**UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP
REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO NOTARIAL E
REGISTRAL**

ANDRÉ JACINTHO DOS SANTOS

**REGISTRO IMÓBILIÁRIO DOS BENS PERTENCENTES À UNIÃO E A
FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Brasília - 2012

**UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP
REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO NOTARIAL E
REGISTRAL**

ANDRÉ JACINTHO DOS SANTOS

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Advogado, graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduado em Docência em Ensino Superior.

E-mail: ajs77@brturbo.com.br

**REGISTRO IMÓBILIÁRIO DOS BENS PERTENCENTES À UNIÃO E A
FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência parcial para conclusão do Curso de Pós-graduação em Direito Notarial e Registral na Universidade Anhanguera – UNIDERP, sob a orientação da Professora Juliana Hernando de S Zamora.

Brasília-2012

RESUMO

No presente artigo, apresenta-se como problema de pesquisa a registrabilidade, em serventias extrajudiciais, de bens imóveis pertencentes à União. O estudo teve como objetivo principal analisar a sujeição dos bens imóveis de propriedade da União ao registro imobiliário. A pesquisa utilizou o método empírico-indutivo e análise documental como procedimento metodológico. Sinteticamente, tratou-se da submissão, ao registro de imóveis, de alguns bens pertencentes à União, abordando os conceitos jurídicos de bens, bens públicos, bens da União, bens imóveis; além disso, discorreu-se sobre as formas de aquisição e perda da propriedade imobiliária, o procedimento de registro de imóveis, a registrabilidade dos bens imóveis da União (e seus procedimentos). Analisou-se, também, a legislação correlata ao tema. E por fim, analisou-se o papel de órgãos federais, como a Secretaria do Patrimônio da União – SPU e Tribunal de Contas da União - TCU, no diz respeito à defesa do patrimônio público de suas competências. Ao final, o trabalho alcançou o que foi proposto, ou seja, respondeu que há sujeição, de alguns bens imóveis da União, ao registro em serventias extrajudiciais.

Palavras-chave: Registro de imóveis; bens; União; procedimentos.

ABSTRACT

In this paper, we present the registrability of real property belonging to the Union in extrajudicial office as a research problem. The study aimed to analyze the subjection of real estate owned by the Union to the property register of titles to realty. The research used the empirical-inductive method and document analysis as a methodological procedure. Briefly, we managed the submission of some Union's property to the real estate record while we were addressing legal concepts of assets, public property, Union's property, real estate, and in addition, we discoursed about the forms of acquisition and loss of real property, the procedure for property registration, the registrability of the Union's real estate (and procedures). We analyzed the related legislation to the subject also. Finally, we analyzed the function of the federal public agencies such as The Executive Department of Union's Wealth - SPU and The Brazilian Court of Audit - TCU, in respect of the defense of the public wealth of their competence. At the end, this work achieved what it was proposed, in other words, it replied that there are subjection of some Union's real property to the real estate record.

Keywords: Register of titles to realty; assets; Union; proceeding.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
Capítulo 1 – Conceito de Bens.....	6
Capítulo 2 – Definição de Bem Público.....	7
Capítulo 3 – Bens da União.....	10
Capítulo 4 – Definição de bens imóveis.....	13
Capítulo 5 – Aquisição da propriedade imobiliária.....	14
Capítulo 6 – Perda da propriedade imobiliária.....	16
Capítulo 7 – Registro de Imóveis.....	18
Capítulo 8 – Procedimento na serventia de registro de bens imóveis.....	22
Capítulo 9 – Registrabilidade dos bens imóveis da União.....	24
Capítulo 10 – Procedimento de registro dos bens imóveis da União.....	25
Capítulo 11 – Legislação correlata.....	27
Capítulo 12 – Secretaria do Patrimônio da União – SPU.....	27
Capítulo 13 – Tribunal de Contas da União – TCU na defesa do patrimônio público da União	
13.1 O TCU na Constituição Federal de 1988.....	29
13.1.1 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.....	29
13.1.2 Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.....	29
13.1.3 Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.....	29
CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS	31

INTRODUÇÃO

A finalidade do presente trabalho é analisar a possibilidade de se registrar bens imóveis pertencentes à União em serventias extrajudiciais. Diante dos objetivos deste, restringiu-se a analisar bens imóveis de propriedade da União Federal, uma vez que o universo de bens das pessoas jurídicas de direito público foge do escopo desta pesquisa.

A problemática tratada foi a sujeição de bens imóveis de propriedade da União ao registro imobiliário. Em outras palavras, o problema formulado pode ser assim descrito: Os bens imóveis da União são passíveis de serem registrados em serventias extrajudiciais?

Como hipótese de estudo, tem-se o seguinte: há bens imóveis da União que são passíveis de serem registrados em serventias extrajudiciais (Registro de Imóveis).

Atualmente, exerço o cargo de Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU. Dentro desse contexto, ao TCU compete, nos termos da Constituição Federal e na forma de sua Lei Orgânica, proceder à fiscalização patrimonial da União. Dessa forma, sendo de minha atribuição: o desempenho de todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do TCU, o tema descrito acima me motivou a realizar este trabalho.

A pesquisa realizada tem fundamental relevância, pois os resultados dela servirão como ferramenta de aperfeiçoamento do exercício de uma das funções mais nobres que o TCU tem, ou seja, a defesa do patrimônio público.

O método de pesquisa utilizado foi o empírico-indutivo. Com relação aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa utilizou basicamente a análise documental.

Este trabalho teve como objetivo geral: Analisar a sujeição dos bens imóveis de propriedade da União ao registro imobiliário.

Para se atingir o referido objetivo, o presente estudo visou, entre outros: a) testar se os bens imóveis da União tem a obrigatoriedade de serem registrados nas serventias extrajudiciais de registro de imóveis; b) demonstrar como é o procedimento de identificação dos bens imóveis da União; c) verificar a legislação concernente aos bens imóveis pertencentes à União.

Com o intuito de embasar o presente trabalho, foi feita pesquisa na doutrina que trata do tema. Apesar de haver vasta literatura jurídica sobre bens públicos, os autores não discorrem de maneira muito aprofundada sobre o registro de imóveis pertencentes à União Federal que compõe o tema deste TCC.

Consultaram-se alguns autores, tais como: Diogenes Gasparini; Hely Lopes Meirelles; Celso Antônio Bandeira de Mello; Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Sílvio Luís Ferreira da Rocha; Thiago Marrara; Floriano de Azevedo Marques Neto; Walter Ceneviva; Nicolau Balbino Filho.

Há diversas formas de classificar os bens públicos, como o escopo deste trabalho abrange somente os bens imóveis da União, adotou-se um critério subjetivo do titular do domínio do bem público, ou seja, não se analisou os outros entes da Federação, quais sejam: Estados, Municípios e Distrito Federal.

A despeito da quantidade de autores consultada, notou-se que o assunto não é discutido de forma ampla.

Diante o exposto, a escolha do tema escolhido fundamenta-se justamente na ausência de estudos aprofundados sobre o tema da registrabilidade de imóveis pertencentes à União.

Assim, como dito anteriormente, o presente trabalho teve como objetivo analisar os bens imóveis da União, portanto, desmembrou-se esse instituto a fim de extrair o seu entendimento a partir do conceito separado de suas partes, como se verá adiante.

Nos capítulos seguintes, trata-se do que vem a ser bens imóveis da União, bem como os procedimentos e a registrabilidade desses bens nas serventias extrajudiciais, conforme o ordenamento jurídico pátrio.

1 – CONCEITO DE BENS

Preliminarmente, faz-se necessário identificar o conceito de bens.

Bem pode ser definido, a princípio, como tudo aquilo capaz de satisfazer a uma legítima necessidade humana, conforme Washington de Barros Monteiro.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello conceitua bem como “aquilo que é desejável, porque conveniente a um fim, por apto a alcançá-lo, distinguindo-o em honesto ou moral, útil e delectável”.

Segundo Serpa Lopes, para que os bens possam ser considerados como objeto do direito precisam ter os seguintes pressupostos: a) devem ser representados por um objeto capaz de satisfazer um interesse econômico; b) devem ser suscetíveis de gestão econômica autônoma; e c) devem ter capacidade para ser objeto de uma subordinação jurídica.

2 – DEFINIÇÃO DE BEM PÚBLICO

Continuando a construção do entendimento, analisou-se a definição de bem público.

O Estado caracteriza-se por ser uma pessoa jurídica e, como tal, precisa de bens para cumprir seus objetivos. Dessa forma, o Estado é sujeito de direitos e obrigações nas relações jurídicas que incidem sobre bens.

Para Hely Lopes Meirelles, bens públicos “são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”.

Para Código Civil Brasileiro - CC, em seu artigo 98, são bens públicos aqueles do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público interno, isto é, são os bens de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das autarquias e de outras entidades de caráter público criadas por leis que são as pessoas jurídicas de direito público interno, conforme o art. 41 do CC.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

(...)

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Conforme lição de Gasparini, bens públicos são todas as coisas materiais ou imateriais pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público e as pertencentes a terceiros quando vinculadas à prestação de serviço público.

Celso Antônio Bandeira de Mello dá a seguinte definição: bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (...), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

José Cretella Junior define assim: “conjunto dos bens móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum”.

Para Lúcia Valle Figueiredo bens públicos são todos aqueles, quer corpóreos, quer incorpóreos, portanto imóveis, móveis, móveis, semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, à União, Estados, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público.

Segundo Maria Sylvia Zanela Di Pietro, na definição de bens do domínio público do Estado devem, estar presentes os seguintes elementos: a) conjunto de bens móveis e imóveis; b) a ideia de pertinência à Administração, que afasta a tese de que o Poder Público não exerce o direito de propriedade sobre os bens públicos; c) a afetação ao uso coletivo ou ao uso da Administração; d) o regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante de direito privado.

Os bens públicos podem ser classificados, segundo José Cretella Júnior, por quatro critérios: a) quanto aos titulares; b) quanto à sua natureza; c) quanto à constituição geográfica; d) quanto ao processo de formação.

Quanto aos titulares, os bens públicos podem ser: federais, estaduais, municipais e autárquicos. Quanto à natureza, os bens públicos podem ser: imóveis e móveis. Quanto à constituição geográfica, os bens públicos podem ser divididos em: a) terrestres, formados por imóveis; b) hídricos, formados pelas águas públicas, classificando-se em marítimo, fluvial, lacustre; c) terrestre-hídrico, formados por bens em que se combinam a terra e água, como ilhas, penínsulas e portos; d) aéreos, formados por toda porção atmosférica situada sobre o território do Estado. Quanto ao processo de formação, este resulta do modo de constituição dos bens, e quanto a isso eles podem ser naturais e artificiais.

Além dessa classificação, os bens públicos podem ser classificados em: a) bens de uso comum; b) bens de uso especial; c) bens dominicais.

Os bens de uso comum são aqueles que beneficiam qualquer um do povo. Qualquer pessoa, observadas as disposições regulamentares existentes, pode usá-los sem restrição. Exemplificando na esfera federal, o mar territorial, as praias, as estradas públicas federais.

Os bens de uso especial são aqueles de uso privativo do Poder Público e não do público, restringe-se ao uso específico do bem por uma das pessoas políticas de direito público. Para Hely Lopes Meirelles “é todo aquele que, por um título individual, a

administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. É também uso especial aquele a que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento, bem como o que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos (...).”

Bens dominicais são os denominados bens disponíveis, bens do patrimônio disponível, bens patrimoniais disponíveis, bens do patrimônio fiscal, bens patrimoniais do Estado, bens do domínio privado do Estado, conforme lição de Cretella Júnior. Hely Lopes Meirelles traz a seguinte definição: os bens “que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce poderes de proprietário, segundo os preceitos de Direitos Constitucional e Administrativo”.

Os bens públicos estão regidos por um regime jurídico peculiar. No entanto, esse regime jurídico não é igual para todas as espécies de bens, ele muda conforme a finalidade desses bens.

Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial apresentam regime jurídico parecido, pois ambos se destinam a concretizar uma finalidade pública e estão afetados a um fim público que se relaciona ao uso do bem. Ou seja, eles são: inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e impossíveis de serem onerados.

A inalienabilidade é a qualidade do que não pode ser alienado, transferido, transmitido a terceiros. A imprescritibilidade quer dizer a impossibilidade de aquisição da propriedade desses bens pelos particulares pelo instituto da usucapião. A impenhorabilidade impede que os bens públicos sejam constritos judicialmente para garantir a execução de um título judicial ou extrajudicial. E, por fim, a impossibilidade de oneração dos bens públicos não permite qualquer ônus real recaia sobre eles por faltar ao titular, no caso o Estado e suas autarquias, a livre disponibilidade do bem.

Os bens dominicais estão submetidos a regime jurídico específico. Prevalece o entendimento de que os bens dominicais estão submetidos ao regime jurídico do direito comum com determinadas derrogações impostas em razão do interesse público. Segundo a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o duplo aspecto dos bens dominicais justifica a sua submissão ao regime jurídico de direito privado, parcialmente derogado pelo direito público”. A possibilidade de alienação dos bens dominiais sem a necessidade de prévia desafetação é uma das diferenças de regime jurídico entre os bens de uso comum e os bens de

uso especial e os bens dominiais. No entanto, não dispensa a observância de outros requisitos legais, como a demonstração do interesse público, a prévia avaliação e a realização de procedimento licitatório.

A compreensão do que sejam bens públicos permite que se verifique como eles se relacionam com o patrimônio estatal, conforme ensina Thiago Marrara. Para Marrara, o patrimônio, na linha de um conceito lógico-jurídico, inclui o conjunto de bens móveis e imóveis e, mais que isso, dívidas e créditos de uma determinada pessoa jurídica, física ou jurídica. O patrimônio público é o conjunto de bens, do domínio público ou privado, e de relações obrigacionais de natureza pecuniária do Estado.

3 – BENS DA UNIÃO

Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, a classificação dos bens em geral e dos bens públicos em particular tem dupla utilidade: a) serve para fins didáticos, na medida em que facilita a compreensão dos diversos aspectos envolvidos no tema e; b) é útil para escalonar os bens para fins de demonstrar que sobre eles não incide um único regime jurídico, mas sim vários regimes, com nuances e gradações proporcionais às características de cada bem e à utilidade deles em relação à coletividade.

A classificação dos bens públicos conforme a titularidade se baseia na identificação de quem seja o titular da propriedade. No âmbito do direito público, isto se põe um pouco mais complicado do que no do Direito Privado. É que nem sempre as relações de propriedade das pessoas jurídicas de direito público estarão formalizadas ou facilmente identificadas. No caso dos bens imóveis, nem sempre haverá registro da propriedade pública. Assim leciona o professor Floriano.

A partir do critério de titularidade, os bens públicos podem ser classificados considerando a pessoa jurídica de direito público interno proprietária desse bem.

Em virtude do escopo deste trabalho se restringir à análise de bens da União Federal, faz-se necessário tratar do que vem a ser essa espécie de bem.

A Constituição Federal prevê os bens que são de domínio da União, seu art. 20:

Art. 20. São bens da União:

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

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

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Esse artigo cumpre duas razões, segundo Floriano de Azevedo Marques Neto: a) dar a condição de bens públicos para alguns bens que poderiam, em tese, ser considerados privados e; b) aparta, dentro do que se aceita genericamente como domínio público, bens do domínio federal de outros de propriedade dos demais entes da Federação.

Floriano de Azevedo Marques Neto traz explicação, transcrita abaixo, de alguns bens listados no art. 20 da Constituição.

As terras devolutas são definidas por lei como aqueles bens imóveis que não se encontram empregados em qualquer finalidade pública (não foram afetados) e que, no curso do processo de colonização, resultaram não transferidos, de fato ou de direito, para o domínio privado ou, se o foram, retornaram para o domínio público por não terem sido cumpridas as condições para apropriação privada.

No tocante ao domínio hídrico, a Constituição procedeu a uma repartição da titularidade dos cursos d'água entre União e Estados. Integram o rol de bens da União os rios, lagos e demais correntes de água do território nacional quando em alguma destas hipóteses: a) banharem mais de um Estado da Federação; b) banharem outro país além do Brasil seja por servir de fronteira nacional, seja por se originar em terras estrangeiras, seja ainda por se estender para além do território nacional.

A Constituição reserva, porém, com exclusividade para a União, a propriedade dos “potenciais de geração hidráulica”, considerados como propriedade imóvel distinta da do solo “para efeito de exploração industrial”, o que implica dizer que, mesmo que estes

potenciais estejam situados em cursos d'água de titularidade dos Estados, o potencial de geração será um bem autônomo, de propriedade da União.

As ilhas fluviais ou lacustres serão bens de propriedade da União na medida em que estejam nas zonas limítrofes com outros países.

O mar territorial é a banda de mar paralela à costa, onde o Estado ribeirinho detém, com ressalva do direito de trânsito inóxio desses navios, poderes similares aos que exerce em seu território terrestre, verdadeira parte do território do Estado que margina e à soberania do qual se sujeita.

Para além do mar territorial, a Constituição confere propriedade para a União sobre a parcela do território litorânea às bordas oceânicas, compreendendo os chamados domínios territoriais costeiros, como as praias, parte das ilhas oceânicas terrenos de marinha e seus acrescidos.

Os recursos naturais do subsolo, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva podem ser agrupados por cuidarem todos de hipóteses de discriminação, ou seja, por se tratarem de bens públicos de riquezas separadas do domínio do bem imóvel onde elas estão depositadas.

São bens da União também as cavidades naturais e subterrâneas independentemente da propriedade do bem onde elas estejam situadas. Semelhante o que ocorre com os sítios arqueológicos ou pré-históricos.

Quanto às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, tem-se que o fator apto a configurar a pertença do bem ao patrimônio da União será a verificação fática da posse de populações indígenas, processo que se dá pela demarcação.

Outro tipo de bem, não expressamente listado no art. 20 da CF, pertencente à União é o espaço aéreo nacional.

Floriano lembra ainda que a Constituição se refere a outros bens que pertencem à União, por exemplo:

O patrimônio imobiliário da União, composto por imóveis que ingressaram no patrimônio público federal como remanescentes de desapropriações e pelos diversos meios de aquisição da propriedade pelo poder público, como por exemplo, o enorme patrimônio imobiliário incorporado pela União em função da liquidação da antiga Rede Ferroviária Federal e pela extinção do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER.

São bens da União todos aqueles direta ou indiretamente afetados à prestação dos serviços públicos de sua competência, tais como os serviços de telecomunicações, transporte ferroviário, energia elétrica, portos, aeroportos, serviço postal, entre outros.

Além disso, são bens da União as ações representativas de parcela do capital das empresas estatais federais, seja qual for a atividade por elas desempenhada, bem como o espectro de radiofrequência, igualmente são os animais da fauna silvestre, independentemente de estarem em terras privadas.

4 – DEFINIÇÃO DE BENS IMÓVEIS

Mais uma vez, devido ao escopo deste trabalho se restringir à análise de bens imóveis, faz-se necessário abordar o que vem a ser tal espécie de bem.

Segundo De Plácido e Silva, bens imóveis são os que, por sua natureza de imobilidade ou fixação ao solo, seja natural ou artificial, mas de modo permanente, dele não se possam mover, em seu todo, sem se desfazerem ou se destruírem.

Dessa maneira, entende-se por imóveis: o solo, como tudo o que a ele se fixou em caráter permanente, sem a intervenção do homem (naturalmente) ou por sua vontade (artificialmente).

Os bens imóveis classificam-se: a) imóveis por natureza; b) por ação do homem; c) por disposição de lei.

Os imóveis por natureza são aqueles que assim se apresentam sem qualquer intervenção do homem: o solo com a sua superfície, os acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores, os frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo.

Os imóveis por ação do homem são aqueles por ele construídos: edifícios, que podem ser urbanos ou rústicos.

E os imóveis por disposição de lei que são aqueles que assim se consideram por determinação legal: os direitos reais sobre imóveis e o direito à sucessão aberta.

Corroborando o entendimento, bens imóveis, na definição de Clóvis Beviláqua, são aqueles que não se podem transportar sem ensejar sua destruição enquanto coisa. Pelo Código Civil de 2002, também são considerados imóveis as coisas móveis que, natural ou artificialmente, se incorporarem ao solo, de maneira que se dá um novo tratamento aos bens imóveis por acessão.

Dentro desse contexto, Floriano ensina que o Código Civil contempla ainda uma outra categoria de bens imóveis, considerados assim por efeitos legais. São aqueles tratados no artigo 80 do CCB, que equipara à categoria de bens imóveis: a) os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram e b) o direito à sucessão aberta. A segunda hipótese não

se aplicaria propriamente ao poder público, salvo na incomum hipótese de algum bem ser-lhe deixado em testamento. Resta, então, a hipótese do artigo 80, inciso I, consistente nos direitos reais sobre imóveis. E estes bens públicos imóveis por definição legal são extremamente relevantes, pois crescem as hipóteses e a importância da constituição de direitos reais sobre bens imóveis de terceiros. A servidão, o usufruto e, mais recentemente no Direito Urbanístico, o direito de superfície, constituem bens públicos imóveis relevantes na constituição do patrimônio público. O Código Civil, ademais, já foi alterado para incluir entre os direitos reais a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

O professor Floriano cita ainda que há bens imóveis afetados a todos os tipos de usos. Pode-se dizer que quase todos os bens de uso comum são imóveis. Grande parte dos bens de uso especial também o é, como demonstra a própria definição dos mesmos na lei civil (terrenos e prédios). E parcela relevante dos bens dominicais tem também características de patrimônio imobiliário. Na Constituição, vimos antes, a quase totalidade dos bens expressamente nela referidos como públicos são bens imóveis.

5 – AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Pelos arts. 1.227, 1.238 a 1.259 e 1.787 do Código Civil brasileiro adquire-se a propriedade imóvel pelo registro do título no Cartório de registro de imóveis, pela usucapião, pela acessão e pelo direito hereditário. Para este trabalho, interessa a primeira forma.

No art. 1.227 do CC estabeleceu-se como um dos meios aquisitivos da propriedade imóvel o registro do título de transferência no Cartório de Registro Imobiliário competente, trata-se da aquisição da propriedade imobiliária pelo registro do título. Devem ser registrados os seguintes negócios jurídicos: compra e venda, troca, doação em pagamento, doação, transação em que entre imóvel estranho ao litígio.

Dessa forma, ensina Maria Helena Diniz, os negócios jurídicos, em nosso sistema jurídico, não são hábeis para transferir o domínio de bem imóvel. Para que se possa adquiri-lo, além do acordo de vontades entre adquirente e transmitente é imprescindível o registro do título translativo na circunscrição imobiliária competente, sendo necessária, como se vê, a participação do Estado por intermédio do serventuário que faz esse registro público sem o qual não há transferência de propriedade.

O ordenamento jurídico, leciona Diniz, estendeu o registro de atos judiciais, como julgados, pelos quais, nas ações divisórias, se puser termo à indivisão; sentenças que, nos

inventários e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas de herança, a fim de permitir aos condôminos e herdeiros a disponibilidade do imóvel.

A Lei nº 6.015/73 submete a arrematação e as adjudicações em hasta pública, referindo-se tais dispositivos às vendas judiciais e não às arrematações, realizadas em leilões privados ou públicos ou às vendas feitas pela Administração Pública.

Da mesma forma, é exigido o registro *lato sensu*, conforme Barros Monteiro: a) das sentenças de separação, de divórcio e de nulidade ou de anulação de casamento, quando, nas partilhas, houver imóveis ou direitos reais sujeitos a registro; b) da sentença proferida em ação de usucapião; c) da carta de adjudicação de terreno adquirido a prestações; d) da certidão dos atos constitutivos da companhia, passada pelo registro do comércio, para que haja transferência dos bens com que o subscritor tiver contribuído para a formação do capital social; e) dos imóveis incorporados às sociedades por ações da administração indireta da União; e f) dos demais atos arrolados no art. 167, I, da Lei nº 6.015/73.

O art. 1.246 do CC diz que o registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo. Na lição de Diniz, se surgir a falência ou insolvência do alienante entre a prenotação do título e seu registro por atraso do oficial ou dúvida julgada improcedente, far-se-á, não obstante, o assento exigido, que retroage, nesse caso, à data da prenotação.

Sem se prender as minúcias da matéria, há ainda a possibilidade de aquisição por: a) acessão; e b) usucapião.

Clóvis Beviláqua conceitua a acessão como “o modo originário de adquirir, em virtude do qual fica pertencendo ao proprietário tudo quanto se une ou se incorpora ao seu bem”. As acessões podem ser naturais ou artificiais.

A aquisição por usucapião é o modo que se adquire a propriedade e outros direitos reais pela posse prolongada da coisa com a observância dos requisitos legais. Visa, segundo Diniz, garantir a estabilidade e segurança da propriedade, fixando um prazo além do qual não se pode mais levantar dúvidas ou contestações a respeito, e sanar a ausência de título do possuidor, bem como os vícios intrínsecos do título que esse mesmo possuir tiver. A usucapião pode ser: a) extraordinária, art. 1.238 do CC; b) ordinária, art. 1.242 CC; c) especial urbana; e d) especial rural.

Dentro desse contexto, Floriano ensina que a aquisição de bens imóveis pelo poder público por meio de compra e venda, embora seja um instrumento cabível, ela acaba por ser pouco utilizada, haja vista a prevalência do instrumento da desapropriação (que, em suma, não deixa de ser uma compra e venda sem necessidade de consentimento do vendedor).

Regra geral, a aquisição de bens imóveis por compra e venda exige licitação pública e observância dos mesmos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Licitações. Há também a exigência de prévia avaliação do bem a ser adquirido. Uma questão controversa é a exigência de lei autorizativa, existindo posicionamentos doutrinários a favor e contra.

Há a possibilidade do uso do direito de preempção no qual o vendedor concorda em vender a coisa e no preço que considera justo, mas não tem a intenção de aliená-la em favor do poder público, sendo obrigado a fazê-lo por força de lei.

Outra forma é por meio do instituto da desapropriação que é uma transferência de propriedade onerosa e por ato entre vivos, porém não existindo acordo de vontades entre vendedor e comprador quanto à alienação da coisa.

A doação também pode ser meio de aquisição da propriedade pelo poder público. Assim como a permuta pode ensejar a aquisição da propriedade de bem pelo poder público. Da mesma forma, a dação em pagamento.

Adicionalmente, por força judicial também se opera a aquisição de bens, pela perda ou confisco de propriedades de criminosos ou pela perda dos bens objeto de condenação em ações por improbidade administrativa. Além do instituto da reversão na qual os bens afetos à prestação do serviço público, ao final da concessão, são transferidos da propriedade da concessionária para o patrimônio do poder concedente. Semelhante o que ocorre com o resgate na enfiteuse após seu termo.

O poder público também pode adquirir bens por usucapião. Além disso, Odete Medauar cita a obra pública como uma forma de aquisição de bens públicos, por exemplo, a construção de uma ponte que cruza um curso d'água.

Por fim, há também a aquisição *causa mortis*. O poder público pode adquirir bens neste caso por duas modalidades: sucessão testamentária ou herança vacante.

6 – PERDA DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Assim como se estudou as formas de aquisição da propriedade imobiliária, faz-se necessário analisar a perda dessa propriedade.

Até que por um meio legal seja afastado do seu patrimônio, a propriedade imobiliária permanecerá indefinitivamente na pessoa de seu titular ou de seus sucessores *causa mortis*.

Os arts 1.275, I a V, 1.276 e 1.228, §§ 3º, 4º e 5º, do CC elencam as formas de perda da propriedade de um imóvel:

- a) Alienação;
- b) Renúncia;
- c) Abandono;
- d) Perecimento do imóvel;
- e) Desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social;
- f) Direito de requisição da propriedade particular;
- g) Desapropriação judicial baseada na posse *pro labore* ou posse-trabalho.
- h) Além das formas citadas acima, Diniz acrescenta:
 - i) Usucapião;
 - j) Acessão;
 - l) Casamento sob regime de comunhão universal de bens;
 - m) Sentença transitada em julgado numa ação de reivindicação;
 - n) Implemento de condição resolutiva;
 - o) Confisco.

Trata-se, neste momento, de forma breve, conforme ensina Diniz, de cada um dos casos previstos no CC nos arts 1.275, I a V, 1.276 e 1.228, §§ 3º, 4º e 5º:

A alienação é uma forma de extinção subjetiva do domínio, em que o titular desse direito, por vontade própria, transmite a outrem seu direito sobre a coisa.

A renúncia é um ato unilateral, pelo qual o proprietário declara, expressamente, o seu intuito de abrir mão de seu direito sobre a coisa, em favor de terceira pessoa que não precisa manifestar sua aceitação.

O abandono é uma das modalidades de perda de propriedade, pois é o ato unilateral em que o titular domínio se desfaz, voluntariamente, do seu imóvel, porque não quer mais continuar sendo, por várias razões, o seu dono.

O perecimento do imóvel extingue a propriedade, pois não há direito sem objeto.

A desapropriação administrativa é a perda da propriedade imobiliária por necessidade ou utilidade pública e interessa social, para o acervo estatal, tendo-se em vista o interesse da coletividade. Mas neste trabalho, tal instituto se configura forma de aquisição de propriedade, já que se esta falando de bens imóveis da União.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a requisição é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e auto-executório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma

coisa, obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado.

O CC, no art. 1.228, §§ 4º e 5º, prescreve que “o proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”. Trata-se da desapropriação judicial baseada na posse *pro labore*.

7 – REGISTRO DE IMÓVEIS

Conforme Caio Mário de Albuquerque Lins, registro imobiliário é uma designação genérica para todos os atos sujeitos à inscrição e transcrição em Serventias de Registro de Imóveis. Pelo registro se estabelece o direito de propriedade e se mantém o arquivo histórico da propriedade, dando conhecimento à sociedade sobre quem seja seu proprietário, modificações de titularidade e ainda os ônus que por ventura pesem sobre ele, tudo isso, em razão de ser trasladados para os livros respectivos.

Conforme Maria Helena Diniz, o Direito Registral Imobiliário consiste num complexo de normas jurídico-positivas e de princípios atinentes ao registro de imóveis que regulam a organização e o funcionamento das serventias imobiliárias.

Washington de Barros Monteiro conceitua o Direito Registral como sendo a “aparelhagem criada por lei para fixar a situação da propriedade imobiliária e acompanhar-lhe as subseqüentes mutações, inclusive de ônus reais”.

A serventia de registro de imóveis, conforme Caio Mário de Albuquerque Lins, é o órgão específico para onde convergem todos os documentos referentes à propriedade imobiliária e lá são registrados e arquivados em livros próprios. Sua função é registrar, anotar e publicar atos da aquisição e transmissão da propriedade imóvel, bem como os ônus reais incidentes. Nele se depositam todas as informações da propriedade imobiliária, dotada de caráter de autenticidade e eficácia. Com a atribuição do registro da propriedade, os direitos reais que sobre ele incidem. Tudo isso através dos registros em livros próprios. É pelo registro que se determina a transmissão do domínio, estabelecendo sua continuidade.

Conforme assinala Lins, o registro funciona com a finalidade de se constituir o repositório fiel da propriedade imóvel e dos atos e negócios jurídicos a ela referentes,

proporcionando a consequente segurança aos negócios imobiliários e gerando efeitos para toda sociedade. Ou seja, funciona como um cadastro da propriedade imobiliária, dando conta de seu estado atual e por meio dele fazendo as mudanças, alterações e extinção dos direitos relativos ao imóvel.

O registro imobiliário, segundo o professor Lins, produz algumas consequências, entre elas: a) efeito constitutivo; b) comprobatório; c) publicitário.

O efeito constitutivo ocorre pois o registro é formalidade essencial, indispensável à aquisição do direito. No ordenamento jurídico brasileiro, adquire-se a propriedade imóvel entre vivos pelo registro, conforme art. 1.245 do Código Civil.

O efeito comprobatório acontece pois o registro faz prova da existência e da veracidade do ato ao qual se reporta.

O efeito publicitário materializa-se pois o ato torna-se acessível a todos. Em se tratando de aquisição de imóvel *causa mortis* o registro é declaratório, e seus efeitos publicitários asseguram o conhecimento de todos e a disponibilidade do bem, com observância do princípio da continuidade.

De acordo com o art. 1.245 do CC, adquire-se a propriedade imóvel pela transcrição do título de transferência no Registro de Imóveis.

No Direito brasileiro, segundo Arnaldo Rizzardo, exige-se: a) o acordo de vontade do alienante e do adquirente, em geral por meio de instrumento público; e, b) a transcrição no Registro de Imóveis, momento que firma a propriedade.

Reforçando o entendimento do tema, Rizzardo leciona que vários princípios informam e garantem a eficácia do registro imobiliário. Há o princípio da publicidade no qual toda pessoa interessada pode ter acesso aos registros imobiliários, com a finalidade de possibilitar o conhecimento da real situação do imóvel. O princípio da veracidade do conteúdo disciplina que, pela presunção, que é relativa, o adquirente será tido como titular do direito registrado, até que o contrário fique demonstrado, em obediência de que se presume pertencer o direito real à pessoa em cujo nome se registrou.

O princípio da fé pública assume importância, segundo Rizzardo, embora não capitulado na lei civil. Protege-se com ele o terceiro adquirente de boa-fé. Mesmo assim, o terceiro de boa-fé, adquirente de um imóvel de quem não era proprietário, não tem direitos sobre ele, salvaguardando-se apenas os direitos indenizatórios.

O princípio da continuidade decorre do art. 95 da Lei 6.015/73:

Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro.

Por meio deste princípio, mantém-se o imprescindível encadeamento entre assentos pertinentes a um dado imóvel e às pessoas dele interessadas.

O princípio da prioridade objetiva, na explicação de Afrânio de Carvalho, estabelece a prioridade de cada registro, frente aos precedentes: “Num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam todos o mesmo posto, mas se graduam ou classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica do seu aparecimento”.

O princípio da legalidade ou legitimidade envolve a necessidade de um exame preliminar pelo oficial, quanto à legalidade e validade do título. O princípio da especialidade está consubstanciado no art. 225 e seus parágrafos da Lei de Registros Públicos:

Art. 225 - Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário.

§ 1º As mesmas minúcias, com relação à caracterização do imóvel, devem constar dos instrumentos particulares apresentados em cartório para registro.

§ 2º Consideram-se irregulares, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior.

§ 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos 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, georeferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

Princípio da unitariedade ressalta que cada imóvel deve ter sua matrícula e cada matrícula não pode ter por objeto mais de um imóvel. Este princípio baseia-se no art. 176, § 1º, da LRP:

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)

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;

II - são requisitos da matrícula:

- 1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;
- 2) a data;
- 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)

4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;

5) o número do registro anterior;

III - são requisitos do registro no Livro nº 2:

1) a data;

2) o nome, domicílio e nacionalidade do transmitente, ou do devedor, e do adquirente, ou credor, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou, à falta deste, sua filiação;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;

3) o título da transmissão ou do ônus;

4) a forma do título, sua procedência e caracterização;

5) o valor do contrato, da coisa ou da dívida, prazo desta, condições e mais especificações, inclusive os juros, se houver.

Maria Helena Diniz elenca os efeitos do registro do título:

- a) Publicidade;
- b) Legalidade;
- c) Força probante;

- d) Continuidade;
- e) Obrigatoriedade;
- f) Retificação ou anulação.

Além disso, a professora acrescenta: “de todos esses o seu efeito básico é o constitutivo, pois sem ele o direito de propriedade não nasce”.

8 – PROCEDIMENTO NA SERVENTIA DE REGISTRO DE BENS IMÓVEIS

Arnaldo Rizzardo ensina o procedimento cartorário para o Registro, se não, observa-se a seguir:

Ao adquirente cabe providenciar no registro de aquisição.

O ato procede-se na serventia local do imóvel, conforme art. 169 da Lei nº 6.015/73, com a especificação de que os imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes terão os registros procedidos em todas elas.

Art. 169 - Todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel, salvo: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - as averbações, que serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição; (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

II – os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 2001)

III - o registro previsto no nº 3 do inciso I do art. 167, e a averbação prevista no nº 16 do inciso II do art. 167 serão efetuados no cartório onde o imóvel esteja matriculado mediante apresentação de qualquer das vias do contrato, assinado pelas partes e subscrito por duas testemunhas, bastando a coincidência entre o nome de um dos proprietários e o locador. (Incluído pela Lei nº 8.245, de 1991)

A Lei nº 6.015/73, em seus arts. 182 e seguintes, regula o processo de registro, sendo necessária para que o assento seja efetivo a perfeita individualização do imóvel transmitido, com a indicação de todas as suas características, para que terceiros não o confundam com outro pertencente ao mesmo transmitente.

A primeira fase do registro é a matrícula, correspondente ao primeiro registro do imóvel. A norma do art. 176, § 1º, inc. I, da LRP prescreve:

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)

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;

Pela matrícula, individualiza-se o imóvel registrado. Nicolau Balbino Filho conceitua matrícula coma a abertura de um fólio real, ou o ingresso de um imóvel na vida tabular do registro. A palavra matrícula é usada no ordenamento jurídico pátrio para designar o acesso da entidade registral no fólio real.

Abre-se a matrícula no Livro 2, o qual está destinado aos atos relativos ao Registro de Imóveis. São inseridos as características do imóvel, como a localização, as confrontações, a área, a denominação, o tipo de imóvel (rural ou urbano) e sua designação cadastral, se houver.

A identificação do imóvel deve corresponder à constante do título apresentado ao cartório e que deu causa ao negócio. Procedida a matrícula, segue-se o registro, que substituiu a transcrição e a inscrição. Álvaro Melo Filho conceitua o registro como “o lançamento efetuado sobre a matrícula do imóvel, dos atos geradores da transmissão do domínio, dos atos que impõem ônus ou estabelecem direitos reais e os atos que não digam diretamente respeito a determinado imóvel, ou que a este se refiram indiretamente, com o objetivo de dar-lhes publicidade e garantir o direito registrado, ressalvados os direitos de terceiros”.

Lavrada a escritura pública de compra e venda, por exemplo, leva-se o título à serventia de registro de imóveis, onde é aberta a matrícula. Feito este ato, seguem-se os registros, tantos quantos forem os títulos causais, conforme ensina Rizzardo.

De acordo com o art. 221 da LRP:

Art. 221 - Somente são admitidos registro: (Renumerado com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação;

III - atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV - cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo.

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º Serão registrados os contratos e termos mencionados no inciso V do caput assinados a rogo com a impressão dactiloscópica do beneficiário, quando este for analfabeto ou não puder assinar, acompanhados da assinatura de 2 (duas) testemunhas. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º Os contratos ou termos administrativos mencionados no inciso V do caput poderão ser celebrados constando apenas o nome e o número de documento oficial do beneficiário, podendo sua qualificação completa ser efetuada posteriormente, no momento do registro do termo ou contrato, mediante simples requerimento do interessado dirigido ao registro de imóveis. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

O professor Rizzardo acrescenta: se efetuada uma alienação e o imóvel já se encontra matriculado, procede-se o simples registro, já que cada imóvel terá apenas uma matrícula.

Esse professor esclarece que o número inicial da matrícula será conservado, mas recebendo cada registro um número diferente, em ordem cronológica, vinculado ao número da matrícula base. O art. 232 da Lei de registros públicos prescreve:

Art. 232 - Cada lançamento de registro será precedido pela letra " R " e o da averbação pelas letras " AV ", seguindo-se o número de ordem do lançamento e o da matrícula (ex: R-1-1, R-2-1, AV-3-1, R-4-1, AV-5-1, etc.)

Vale ressaltar que a presunção de veracidade do registro é relativa, como se conclui do § 1º do art. 1.245 do CC:

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

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

Dentro desse contexto, extrai-se que a eficácia do registro depende do negócio causal.

9 – REGISTRABILIDADE DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

Inicialmente, é possível excluir algumas hipóteses de registro de bens da União. A Constituição elenca em seu artigo 20 os bens da União, que obviamente, não estão subordinados ao registro imobiliário, salvo por alguns aspectos de destinação.

A Lei de Registros Públicos remete somente o título que por lei for determinada a sua inscrição. Ceneviva ensina que se não existe previsão legal, o registro não pode ser feito. No entanto, o rol do art. 167 da Lei 6.015/73 não é exaustivo. Dizendo respeito a bem público, qualquer ato listado nesse artigo, não sendo bem de uso comum do povo, tem o seu registro obrigatório na serventia competente.

Continuando a análise, como tratado anteriormente, Hely Lopes Meirelles ensina que a aquisição de bens pela Administração são feitas ou contratualmente, pelos instrumentos comuns do Direito Privado, sob a forma de compra, permuta, doação, dação em pagamento, ou se realizam compulsoriamente, por desapropriação ou adjudicação em execução de sentença, ou, ainda, se efetivam por força da lei, na destinação de áreas públicas nos loteamentos e na concessão de domínio de terras devolutas.

Cada uma dessas modalidades de aquisição tem forma e requisitos próprios para a sua efetivação.

O Código Civil de 2002, ao regular a perda da propriedade particular, prescreve que o imóvel abandonado, que não se encontra na posse de ninguém, poderá ser arrecadado como bem vago e incorporado ao patrimônio público depois de três anos, se o imóvel for rural, passará à propriedade da União, onde quer que se encontre. A arrecadação far-se-á por procedimento judicial ordinário, com publicação de editais convocando o proprietário e demais interessados. A sentença final será o título a ser registrado no Registro de Imóveis, conforme Meirelles.

O Poder Público, como dito anteriormente, pode adquirir o bem por usucapião. A sentença de usucapião passará a ser o título aquisitivo registrável na serventia de registro imobiliário.

Dentro desse contexto, Hely Lopes Meirelles leciona que os bens imóveis de uso especial e os domínios adquiridos por qualquer forma pelo Poder Público ficam sujeitos à registro no registro imobiliário competente.

10 – PROCEDIMENTO DE REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

Como foi visto anteriormente, bens imóveis da União estão sujeitos a registro. Surge a pergunta: qual o procedimento para o Registro da Propriedade de Bens Imóveis da União?

A Lei nº 5.972 de 11 de dezembro de 1973 regula o Procedimento para o Registro da Propriedade de Bens Imóveis Discriminados Administrativamente ou Possuídos pela União.

O Poder Executivo promoverá o registro da propriedade de bens imóveis da União: a) discriminados administrativamente, de acordo com a legislação vigente; e b) possuídos ou ocupados por órgãos da Administração Federal e por unidades militares, durante vinte anos, sem interrupção nem oposição.

O art. 2º regula o requerimento da União, conforme texto legal abaixo:

Art. 2º - O requerimento da União, firmado pelo Procurador da Fazenda Nacional e dirigido ao Oficial do Registro da circunscrição imobiliária da situação do imóvel, será instruído com:

I - decreto ao Poder Executivo, discriminando o imóvel, cujo texto consigne:

1º - a circunscrição judiciária ou administrativa, em que está situado o imóvel, conforme o critério adotado pela legislação local;

2º - a denominação do imóvel, se rural; rua e número, se urbano;

3º - as características e as confrontações do imóvel;

4º - o título de transmissão ou a declaração da destinação pública do imóvel nos últimos vinte anos;

5º - quaisquer outras circunstâncias de necessária publicidade e que possam afetar direito de terceiros.

II - certidão lavrada pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), atestando a inexistência de contestação ou de reclamação feita administrativamente, por terceiros, quanto ao domínio e à posse do imóvel registrando.

Parágrafo único. A transcrição do decreto mencionado neste artigo independerá do prévio registro do título anterior, quando inexistente ou quando for anterior ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 01/01/1916).

Após quinze dias da data do protocolo de requerimento da União, o Oficial do Registro verificará se o imóvel descrito se acha lançado em nome de outrem. Inexistindo registro anterior, o oficial procederá imediatamente à transcrição do decreto de que trata o art. 2º da Lei 5.972/73 que servirá de título aquisitivo da propriedade do imóvel pela União. Estando o imóvel lançado em nome de outrem, o Oficial do Registro, dentro dos cinco dias seguintes ao vencimento daquele prazo, remeterá o requerimento da União, com a declaração de dúvida ao Juiz Federal competente para decidi-la.

Ressalvadas as disposições especiais constantes da Lei 5.972/73, a dúvida suscitada pelo Oficial será processada e decidida nos termos previstos na legislação sobre Registros Públicos, podendo o Juízo ordenar, de ofício ou a requerimento da União, a notificação de terceiro para, no prazo de dez dias, impugnar o registro com os documentos que entender.

Se o Juiz decidir que a dúvida não procede, o respectivo escrivão remeterá, imediatamente, certidão de despacho ao Oficial, que procederá logo ao registro do imóvel, declarando, na coluna das anotações, que a dúvida entendeu-se como improcedente, arquivando-se o respectivo processo.

Ressalta-se que a sentença proferida da dúvida não impedirá ao interessado o recurso à via judiciária, para a defesa de seus legítimos interesses.

11 – LEGISLAÇÃO CORRELATA

No tange a legislação que trata do tema deste TCC, verificou-se, entre as várias leis, as listadas a seguir:

- a) Lei nº 5.972, de 11 de dezembro de 1973 que Regula o Procedimento para o Registro da Propriedade de Bens Imóveis Discriminados Administrativamente ou Possuídos pela União;
- b) Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2o do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências;
- c) Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências;
- d) Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 que dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas)

12 – SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SPU

Dentro do contexto do tema deste TCC, faz-se necessário tratar sobre a Secretaria do Patrimônio da União – SPU.

A SPU tem como missão: Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão passou a administrar o Patrimônio da União, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, antes pertencente ao Ministério da Fazenda.

O patrimônio, de natureza tão diversificada, está composto por imóveis próprios nacionais e terrenos de marinha, áreas de preservação permanente, terras indígenas, florestas nacionais, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum.

A SPU tem por competência:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;

IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;

V - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;

VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;

VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e

VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Portanto, observa-se a amplitude das atribuições da SPU usando uma abordagem estritamente técnica.

13 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA UNIÃO

Além da SPU, que é órgão do Poder Executivo Federal, há o TCU, que é o órgão que auxilia do Congresso Nacional no exercício do controle externo federal, que tem como

competência constitucional a defesa do patrimônio público da União. Dessa forma, faz-se necessário abordar sobre esse órgão dentro do tema escolhido para estudo deste TCC.

13.1 O TCU na Constituição Federal de 1988

A Constituição precisou que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, ao qual atribui onze competências, sem prejuízo de outras constantes no próprio texto constitucional.

As referidas competências constitucionais do TCU estão elencadas no artigo 71 da Carta Magna.

Elencam-se, a seguir, algumas delas que se correlacionam mais estreitamente com o objeto deste TCC.

13.1.1 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos

Sendo os bens imóveis da União objeto de julgamento do TCU, esta competência relaciona-se intimamente com o registro de imóveis.

13.1.2 Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional

Conforme lição de Lima (2008, p. 53):

Tais atividades de fiscalização poderão ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e ocorrer nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal. (*grifos nossos*)

Observa-se que os bens imóveis da União caracterizam-se como item patrimonial, estes podem ser objeto de fiscalização do TCU, sendo necessária a utilização dos serviços do registro de imóveis.

13.1.3 Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas

De acordo com Lima (2008, p. 55-56):

O TCU deve prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de

auditorias e inspeções realizadas, conforme o inciso VII do artigo 71 da Constituição.
(*grifos nossos*)

Caso o Congresso Nacional queira informações sobre fiscalizações em áreas que envolvam bens imóveis da União, o TCU terá que se valer dos serviços do registro de imóveis.

CONCLUSÃO

O objeto apresentado e analisado neste estudo foi o registro de imóveis de bens pertencentes à União. O problema central que norteou a pesquisa, desse modo, foi: os bens imóveis da União são passíveis de serem registrados em serventias extrajudiciais?

Inicialmente examinou-se o objeto de estudo, subentendendo-se, teoricamente, que há bens imóveis da União sujeitos a obrigatoriedade de serem registrados nas serventias extrajudiciais de registro de imóveis. O estudo examinou, como hipótese secundária, o ordenamento jurídico brasileiro com a finalidade de encontrar eventual previsão normativa de como se procede o registro de bens imóveis da União nas referidas serventias.

O presente estudo se baseou na construção gradativa do conhecimento. A partir do objeto de estudo, ou seja, registro de bens imóveis da União nas serventias extrajudiciais, segmentou-o em suas várias partes, conceituando e analisando cada uma delas de forma separada.

A primeira parte esclareceu o conceito de bens. Em seguida, definiu-se bem público. Depois disso, explicou-se o que é bem da União. Finalizando as conceituações, esclareceu-se o que vem a ser bem imóvel. Dessa forma, especificou-se o objeto de estudo.

Na sequência, estudaram-se as formas de aquisição da propriedade imobiliária, bem como a sua perda.

Feitas essas considerações, passou-se a analisar o registro de imóveis e os seus procedimentos.

Afunilando ainda mais a análise, estudou-se a registrabilidade dos bens imóveis da União. Nesse capítulo, concluiu-se que, baseando na legislação vigente, os bens imóveis de uso especial e os dominiais da União adquiridos por qualquer forma pelo Poder Público são sujeitos a registro imobiliário. Alcançando, desta forma, o objetivo da pesquisa.

Esclarecido o problema da pesquisa, descreveu-se como se dá o procedimento de registro de bens imóveis pertencentes à União, conforme a Lei nº 5.972/73 e outras correlatas.

Além disso, fez-se referência à SPU por se tratar de órgão do Poder Executivo Federal responsável pelo patrimônio da União e estar, conseqüentemente, intrinsecamente conectado ao tema deste TCC.

Por fim, analisou-se o papel do TCU, dentro do tema escolhido, em razão de os resultados do estudo servirem como ferramenta de aperfeiçoamento do exercício de uma das funções mais nobres que o TCU tem, ou seja, a defesa do patrimônio público.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição federal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- BRASIL Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe a lei orgânica do TCU e dá outras providências.
- AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BARBOSA, Eurico. **Rui Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas**. 1. ed. Goiânia: Kelps, 2001.
- BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo. Vol. 1**. Rio de Janeiro, 1969.
- CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20 Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. Revista e atualizada Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.
- COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro (vol. 4) – Direito das Coisas**. 27. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 2. Ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HARADA, Kiyoshi. **ADV Advocacia dinâmica : boletim informativo semanal, v.29, n.42, p.754-753, out., 2009.**
- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção Concurso para Notários e Registradores – Volume 4 - Registro de Imóveis**. 1. Ed. 1. São Paulo: Companhia Mundial de Publicações, 2010.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano: infra-estruturas**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil, vol. 1**. Ed. 21. São Paulo: Saraiva, 2003.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas: Lei nº 10.406, de 01.01.2002**. Ed. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. 1. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 22. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que isento completamente a Universidade Anhanguera-Uniderp, a Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes e o professor orientador de toda e qualquer responsabilidade pelo conteúdo e ideias expressas no presente Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado.

Brasília, 26 de março de 2013