INTRODUÇÃO

O patrimônio público não constitui, sob a ótica do Direito Administrativo contemporâneo, apenas um amontoado de bens materiais submetidos à gestão estatal, mas a própria base física sobre a qual se edifica o exercício da soberania e a efetivação dos direitos fundamentais da coletividade. Ocupar-se da proteção, da gestão e da regularização destes ativos é, portanto, uma tarefa que exige precisão técnica, vigilância contínua e, acima de tudo, um profundo compromisso com o princípio da indisponibilidade do interesse público. Esta obra, concebida para ser um guia indispensável aos oficiais de registro, registradores imobiliários, procuradores e demais operadores do Direito, nasce do imperativo de sistematizar a complexa trama que envolve o regime jurídico administrativo aplicado aos imóveis estatais, desde a sua aquisição e abertura de matrícula até a sua preservação contra as investidas da inércia ou da ilicitude.

Em um cenário marcado pela digitalização acelerada das relações jurídicas e pela necessidade de otimização das funções estatais, o Registro de Imóveis emerge como o vértice de um sistema de inteligência fundiária. Não se trata mais, como no modelo clássico, de um repositório passivo de títulos, mas de um agente ativo na salvaguarda da res publica. A segurança jurídica, pilar deste sistema, depende umbilicalmente da qualidade com que os bens públicos são descritos, matriculados, georreferenciados e, quando necessário, alienados ou regularizados. Cada assento registral é uma sentença sobre a integridade territorial da República, e a falha em um desses elos pode comprometer o legado físico de gerações, abrindo precedentes para a dilapidação patrimonial, a grilagem e a desordem urbanística.

A presente obra foi estruturada para abordar a dualidade fundamental do regime jurídico dos bens públicos: de um lado, a rigidez necessária dos atributos da inalienabilidade e da imprescritibilidade,

que blindam o patrimônio comum; de outro, a necessidade contemporânea de eficiência e desburocratização, consubstanciada em institutos como a Regularização Fundiária Urbana (REURB) e a gestão racional dos bens dominicais. O leitor encontrará, nas páginas que se seguem, uma análise científica da posição dos tribunais superiores frente à impossibilidade de usucapião, o rigor procedimental exigido para a abertura de novas matrículas, o dever de cautela dos registradores na qualificação de títulos e os desafios impostos pelas novas tecnologias, como o Blockchain e a integração do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (SERP).

Ao longo deste percurso, priorizou-se o rigor doutrinário acompanhado pela aplicação prática, reconhecendo que o operador do Direito vive na fronteira entre a norma abstrata e a realidade do balcão da serventia ou do tribunal. A proteção do patrimônio público não se faz com abstrações, mas com a conferência minuciosa de editais de licitação, com o cruzamento de dados geoespaciais, com a verificação de cadeias sucessórias e com a coragem técnica de recusar atos registrais eivados de vícios que, embora sutilmente disfarçados, possam ferir o interesse da coletividade. É um manual para aqueles que compreendem que o registro imobiliário é, antes de tudo, uma função de Estado, essencial para que o desenvolvimento nacional ocorra de forma organizada, ética e sustentável.

A relevância deste estudo ganha contornos ainda mais nítidos diante da transição para um paradigma de governança digital e desjudicialização. A interoperabilidade entre a União, os Estados, os Municípios e as serventias extrajudiciais, tema transversal em muitos capítulos desta obra, não é uma mera recomendação técnica, mas a condição sine qua non para a eficácia das políticas territoriais. O Estado que não conhece o seu próprio chão não pode pretender governá-lo com justiça. Por isso, a proposta deste livro é convocar o leitor a uma reflexão sobre como o Registro de Imóveis pode, mediante a aplicação

correta da lei e o uso estratégico da tecnologia, tornar-se o protagonista na prevenção de fraudes, na mediação de conflitos possessórios e na promoção da paz social por meio da regularização fundiária.

Convidamos o estudioso, o profissional do Direito e o gestor público a mergulhar nesta temática com a seriedade que o assunto demanda. O patrimônio público é a herança de todos os cidadãos, e a sua proteção é um dever que atravessa os limites das gerações e dos mandatos. Que esta obra sirva não apenas como uma fonte de consulta, mas como uma ferramenta de transformação, oferecendo as diretrizes necessárias para que o Direito, em sua aplicação prática e científica, seja sempre o guardião da integridade da terra, da legalidade dos atos administrativos e do bem comum, assegurando que o território brasileiro continue a ser, permanentemente, o espaço de exercício da cidadania e da soberania nacional.

PROVA 28/09 - EDITORA RUMO JURÍDICO

SUMÁRIO

Capítulo 1: Teoria Geral dos Bens Públicos e o Registro 15

1. Conceito e classificação dos bens públicos (uso comum, especial e dominicais) 17
2. O regime jurídico administrativo: imprescritibilidade e inalienabilidade 19
3. A natureza da matrícula imobiliária no contexto dos bens públicos 21
4. O princípio da publicidade versus a supremacia do interesse público 23
5. A inalienabilidade dos bens de uso comum e especial 25
6. A alienabilidade condicionada dos bens dominicais 28
7. O papel do Registro de Imóveis na proteção do patrimônio público 31
8. Distinção entre domínio eminente e domínio útil 34
9. A presunção de veracidade e a fé pública frente aos atos estatais 36

Capítulo 2: A Origem do Domínio Público e a Matrícula 41

1. O acesso de bens públicos ao fólio real: necessidade ou conveniência? 43
2. A abertura de matrícula de bens públicos: exigências procedimentais 46
3. A origem por desapropriação e o registro do título judicial ou extrajudicial 49
4. Registro de bens adquiridos por doação ao Poder Público 52
5. A aquisição por dação em pagamento ou permuta 55
6. A incorporação de bens ao patrimônio público por sucessão ou legado 58
7. Bens públicos sem matrícula: o risco da omissão registral 61
8. O papel do oficial na conferência da titularidade pública 63
9. A descrição tabular e a necessidade de georreferenciamento em bens públicos 66

Capítulo 3: Terras Devolutas e o Registro de Imóveis 69
1. Definição constitucional e legal de terras devolutas 71
2. A presunção de publicidade das terras sem título privado originário 74
3. O conflito entre títulos particulares precários e a titularidade estatal 77
4. A competência da União e dos Estados para a gestão das devolutas 80
5. A vedação de registro de títulos particulares em áreas de domínio público 83
6. O papel do oficial de registro na fiscalização da cadeia dominial 85
7. A retificação de área e o perigo da "grilagem" de bens públicos 89
8. A atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público imobiliário 91
9. Jurisprudência atual sobre a validação de títulos em áreas devolutas 94

Capítulo 4: Instrumentos de Uso e Gestão de Bens Públicos 99
1. A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): aspectos registrais 102
2. A Permissão de Uso e sua natureza obrigacional (ausência de registro) 104
3. A Autorização de Uso: precariedade e inexistência de direito real 107
4. O Direito de Superfície em terrenos públicos 109
5. O Registro da Aforamento (Enfiteuse) em terras da União e Municípios 112
6. A Cédula de Crédito Imobiliário e a garantia sobre o direito de uso 115
7. Averbações de contratos de locação de bens dominicais 118
8. A publicidade da afetação e desafetação de bens públicos 121
9. Formalização de contratos de parceria público-privada (PPP) no fólio 124

Capítulo 5: Desafios da Desafetação e Alienação 127
1. O processo administrativo de desafetação: requisitos e publicidade 129
2. A legalidade da alienação de bens dominicais 133
3. O procedimento licitatório e o título translativo de domínio 136
4. Requisitos para o registro da escritura de compra e venda pública 138
5. A responsabilidade do oficial na qualificação da alienação 141
6. A alienação de imóveis públicos em casos de interesse social 144
7. Fraudes na alienação: o dever de cautela do registrador 147
8. O registro da escritura pública de permuta de bens públicos 149
9. A importância do habite-se e da regularidade urbanística na alienação 152

Capítulo 6: Usucapião de Bens Públicos e Imprescritibilidade 157
1. A regra constitucional da vedação à usucapião de bens públicos 159
2. A posição do STF e do STJ sobre a impossibilidade de usucapião 162
3. O fenômeno da "usucapião inconstitucional" e o papel do RI 165
4. A situação jurídica dos bens que deixaram de ser afetados (desafetação) 168
5. A alegação de domínio privado sobre áreas estatais 171
6. Procedimentos registrais para evitar a burla da regra da imprescritibilidade 173
7. Ação reivindicatória e a proteção do patrimônio público pelo RI 177
8. O papel do oficial ao confrontar pedidos de usucapião com o cadastro público 179
9. Exceções aparentes: os bens de empresas públicas e sociedades de economia mista 182

Capítulo 7: Bens Públicos e a Regularização Fundiária (REURB) 187
1. A aplicação da Lei 13.465/2017 aos bens públicos 189

PROVA 28/09 - EDITORA RUMO JURÍDICO

2. A REURB de Interesse Social (REURB-S) em áreas públicas 192
3. O procedimento de legitimação fundiária e a titulação 196
4. A transferência de domínio pelo Poder Público aos ocupantes 198
5. A atuação do oficial de registro na análise do projeto de regularização 202
6. A abertura de matrículas individualizadas em áreas de titularidade pública 204
7. A dispensa de procedimentos licitatórios na regularização fundiária 207
8. A parceria entre entes federados na regularização de bens públicos 210
9. O papel do registrador na segurança jurídica da titulação pós-REURB 213

Capítulo 8: Gestão de Ativos Públicos: Penhoras e Garantias 217
1. A impenhorabilidade dos bens públicos: proteção absoluta 219
2. A inadmissibilidade de averbação de penhora ou arresto sobre bem público 222
3. A questão das hipotecas e garantias constituídas antes da incorporação ao Estado 225
4. O cancelamento de registros de constrições sobre bens agora públicos 228
5. A impossibilidade de adjudicação judicial de imóvel público 231
6. O bloqueio de matrícula como medida cautelar em processos administrativos 234
7. A eficácia da penhora de direitos do superficiário ou concessionário 237
8. Conflitos entre credores privados e a proteção dos bens de uso comum 240
9. A blindagem registral do patrimônio público contra execuções 243

Capítulo 9: Tecnologia e Transparência no Registro de Bens Públicos 247

1. A integração de sistemas de gestão patrimonial público e o Registro de Imóveis 249
2. A importância da interoperabilidade entre União, Estados, Municípios e o RI 252
3. A publicidade dos bens públicos no Registro de Imóveis Eletrônico 255
4. O uso de bases geoespaciais (GIS) na identificação de áreas públicas 258
5. A conformidade com a LGPD no tratamento de dados de bens públicos 261
6. Auditoria tecnológica: identificando sobreposições entre registros privados e públicos 264
7. O uso de Blockchain para rastreabilidade de cadeias sucessórias de bens estatais 267
8. O papel da corregedoria na fiscalização do registro de bens públicos 270
9. Perspectivas futuras: o "Cadastro Nacional de Bens Públicos" e o Registro de Imóveis 273

Conclusão 277

PROVA 28/09 - EDITORA RUMO JURÍDICO

CAPÍTULO 1
TEORIA GERAL DOS BENS PÚBLICOS E O REGISTRO

A análise da interseção entre o Registro de Imóveis e o regime jurídico dos bens públicos exige uma compreensão profunda da Teoria Geral dos Bens Públicos, tema que constitui a pedra angular para a segurança jurídica imobiliária e a proteção do patrimônio estatal, revelando a tensão dialética entre o princípio da publicidade registral e os dogmas da supremacia e indisponibilidade do interesse público. A definição doutrinária de bens públicos transcende a mera titularidade estatal, fundamentando-se primordialmente na afetação do bem ao interesse da coletividade. Sob a égide do ordenamento brasileiro, a classificação em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais não é meramente acadêmica, mas possui reflexos substanciais na esfera registral, visto que a natureza do bem dita os limites da atuação do oficial e a viabilidade de ingresso de qualquer título no fólio real.

Os pilares que sustentam o regime administrativo, notadamente a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a impenhorabilidade, funcionam como freios necessários à circulação desses bens. A imprescritibilidade, em particular, impede que o decurso do tempo e o exercício de posse, ainda que prolongada, consolidem direitos de propriedade privada sobre bens afetados. No Registro de Imóveis, isso se traduz em um dever vigilante, no qual o oficial deve atuar como guardião da higidez da matrícula, recusando, via qualificação registral, o ingresso de títulos que visem a aquisição originária, como a usucapião, ou derivada que desrespeite os preceitos de direito público. A matrícula imobiliária, enquanto espelho da situação física e jurídica do imóvel, assume para os bens públicos uma função de publicidade-notícia e

proteção patrimonial, diferenciando-se da propriedade privada onde a matrícula possui natureza constitutiva. O desafio, portanto, reside na integração da fidedignidade registral com a vasta gama de bens públicos que, historicamente, permaneceram à margem da formalização tabular, gerando riscos de sobreposições com títulos privados.

O princípio da publicidade, elemento essencial do sistema registral, encontra um limite intransponível na supremacia do interesse público. Quando se trata de bens de uso comum e especial, a inalienabilidade é absoluta, o que impõe ao registrador a obrigação de qualificar negativamente qualquer pretensão que vise onerar ou transmitir tais ativos. Diferentemente ocorre com os bens dominicais, que constituem o patrimônio disponível do Estado e podem ser alienados desde que cumpridos os requisitos estritos do regime administrativo: existência de interesse público devidamente justificado, procedimento licitatório e a prévia desafetação. Nestes casos, o papel do Registro de Imóveis torna-se central na fiscalização desses requisitos, conferindo a necessária fé pública para validar a regularidade da transferência e assegurar ao adquirente a higidez da transação.

A distinção entre o domínio eminente, que reflete a soberania estatal, e o domínio útil, frequentemente objeto de concessões, impõe ao registrador uma análise técnica refinada. A presunção de veracidade dos atos estatais deve ser constantemente contrastada com a necessidade de precisão e certeza do fólio real. O registrador não pode atuar como mero receptor de documentos, devendo confrontar a presunção legal do ato administrativo com a realidade da cadeia dominial, garantindo que o patrimônio público não seja esvaziado por atos formais que careçam de substrato legal ou técnico. Em última análise, a Teoria Geral dos Bens Públicos aplicada ao Registro de Imóveis demanda uma visão sistêmica em que o direito administrativo e o direito registral convergem para assegurar que o bem público, suporte material da vida coletiva, permaneça tutelado, transparente e gerido