

Registro de Bens da União

ARMANDO GODOY FILHO

A "Revista do Serviço Público" tem a satisfação de oferecer aos seus leitores uma exposição feita em 1945 pelo Diretor da Divisão do Cadastro do Serviço do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda — Senhor Engenheiro Armando Godoy Filho — ao Diretor do mencionado Serviço, a propósito do problema da organização do registro dos bens imóveis da União e da instituição de um Código para esse registro.

No momento em que inúmeros Estados da Federação cogitam de organizar o serviço de controle de seu patrimônio imóvel, procedendo, para isso, a um balanço do que já foi feito até agora, na pesquisa de um critério capaz de atender às necessidades a que a Administração se vê compelida em nossos dias, o trabalho do Engenheiro Armando Godoy Filho deve ser pôsto ao alcance dos estudiosos, por ser subsídio valioso para o conhecimento da matéria e revelar a experiência do autor e seu longo tirocínio no trato dos assuntos dessa natureza.

"Senhor Diretor

Em atenção ao que recomenda o item III do art. 13 do Regimento baixado com o Decreto n.º 16.602 de 15-9-44, com esta redação:

"Art. 13. À S.R. compete:

.....
 III — fazer a matrícula dos bens registrados de acôrdo com o código adotado";
 aqui vimos apresentar a V. Ex.^a o resultado dos estudos a que procedemos a respeito da conveniência de fixar-se um código para a matrícula ou registro dos bens imóveis ligados ao patrimônio da União.

2. Ao iniciarmos esta apresentação, pareceu-nos de bom alvitre fazermos uma ligeira explanação sobre a maneira pela qual procuramos tratar daquele problema, a fim de o resolvermos de modo satisfatório aos interesses administrativos do S.P.U., sem, contudo, nos deixarmos perder em labirintos de minúcias, mais formalísticas do que realmente úteis ao nosso objetivo de eficiência, segundo o qual pretendemos conduzir os trabalhos de cadastro e de registro, afetos à D.C.

3. Assim, depois de um exame cuidadoso da matéria, verificamos que, em si mesma, encerrava três questões:

I — um problema geográfico e topográfico, que diz respeito ao processo de indicação da posição relativa do imóvel no Território Nacional;

II — um problema de caráter mais jurídico, que interessa à classificação dos imóveis em relação aos elementos jurídicos que definem ou asseguram os direitos da União sobre os mesmos;

III — um problema administrativo, que decorre da necessidade de conhecer-se, em qualquer tempo, a situação do imóvel em relação ao responsável pela sua guarda e administração.

4. Quanto ao primeiro desses problemas, que envolve elementos de caráter mais permanente no registro dos próprios-nacionais, assim pensamos em resolvê-lo:

a) Em primeiro lugar, pela sua importância para o registro, vimos-nos obrigados a conceituar o termo "próprio-nacional", que assim estabelecemos para os fins do presente trabalho:

"representa uma extensão territorial, sem descontinuidade jurídica ou administrativa, reconhecida pelos seus limites e a sua posição geográfica no Território Nacional, em relação à qual exerce a União certo domínio".

b) Considerando, desse modo, cada próprio-nacional como uma unidade, enquanto não desmembrado, para efeito de cadastro ou de registro, podemos, então, destacar os seguintes elementos, marcantes da localização do imóvel:

I — sua posição geográfica, no território brasileiro, em relação ao Estado ou Território onde se achar localizado ou, ainda, ao Distrito Federal, se fôr o caso;

II — sua posição geográfica, no Estado ou Território, em relação ao Município onde se achar localizado;

III — sua posição geográfica, no Município, em relação ao Distrito onde se achar localizado;

IV — sua posição topográfica, no Distrito, em relação à planta ou plano de cadastro que vigorar.

c) Adotada a ordem alfabética absoluta para a arrumação das fichas-índices (principais), em vista dos nomes do Estado, Município, Distrito, etc., onde se achar localizado o imóvel, não só por conveniência de classificação, como também para facilidade de procura nos fichários, pareceu-nos de certa vantagem fazer corresponder a essa ordem a de numeração crescente das fichas, de maneira que a posição de cada uma delas, quer seja pela ordem de numeração, quer seja pela alfabética, venha a ser sempre a mesma dentro do fichário;

d) Com essa orientação, depois de estudada a possível freqüência da intercalação de novas fichas entre aquelas da série já existente, não só como consequência da incorporação, no correr dos anos, de outros imóveis ao patrimônio da União, como também em vista da possível criação de novos Municípios, Distritos, Estados ou Territórios, pensamos em adotar o seguinte plano para a numeração convencionada daquelas fichas, cada uma correspondendo a um próprio-nacional (excluídos apenas os imóveis, de propriedade da União, situados, porém, no estrangeiro, para os quais haverá uma ordem diferente):

I — para a parte indicativa da localização do imóvel, nesse ou naquele Estado ou Território, reservamos as

três primeiras casas à esquerda do número-código, adotando a razão 10 para a progressão aritmética da numeração, a partir de 10, dentro dessas casas, em correspondência aos Estados e Territórios relacionados a seguir, de acôrdo com a ordem alfabética dos seus nomes, por exemplo:

Acre	10
Alagoas	20
Amapá	30
.....
.....
Sergipe	280

II — para a parte indicativa da localização do imóvel nesse ou naquele Município, reservamos, imediatamente à direita do grupo de algarismos, representativo do Estado ou Território a que pertencer o Município, e dêle separado por hífen, quatro casas do número-código, adotando a razão 20 para a progressão aritmética da numeração, a partir do grupo 20, que corresponde sempre ao primeiro Município, na ordem alfabética destes, em cada Estado ou Território;

III — para a parte indicativa da localização do imóvel dentro do Município, em relação ao Distrito, julgamos conveniente seguir o mesmo sistema adotado para o grupo anterior;

IV — para a parte indicativa da posição do imóvel em relação ao plano cadastral, crescerá o número-código para a direita sempre com as indispensáveis separações por meio de hífen, entre um grupo e o seguinte, para facilitar a sua interpretação de acôrdo com as convenções que forem adotadas, obedecendo-se, porém, na formação desses grupos de algarismos, à mesma regra já mencionada nos casos antecedentes.

5. Em relação a essa última parte, porém, nada pudemos fazer de objetivo para submetermos desde já à apreciação de V. Ex.^a, pela falta de plantas cadastrais na maior parte das nossas cidades e, além disso, devido ao fato de não ter ainda podido, este S.P.U., para os casos de seu interesse específico, organizar os seus planos de cadastro. Isso, porém, não prejudicará, a nosso ver, a adoção desse processo de numeração das fichas de registro dos próprios-nacionais, desde que, para suprir aquela falha, enquanto não forem organizados esses planos, se adote, em correspondência à parte do número-código que lhe diz respeito, a ordem crescente dos números inteiros para a seqüência dos imóveis, da mesma localidade, que forem sendo incorporados ao patrimônio da União. Oportunamente, quando os planos de cadastro forem, então, um a um, sendo organizados e aprovados, com a colaboração indispensável das Delegacias deste S.P.U., o que se terá que fazer é apenas renumerar as fichas, nessa parte do número-código, colando-se, sobre o grupo de algarismos a substituir, um novo grupo escolhido de acôrdo com a localização do imóvel em relação ao plano cadastral.

6. Nesse código, o Distrito Federal foi considerado equivalente a um Estado, pela sua importância e as suas múltiplas subdivisões.

7. Em seguimento ao estudo do assunto, oferecemos, agora, ao exame de V. Ex.^a, a parte que diz respeito ao problema mencionado no item II, do n.º 3, desta representação.

8. E, quanto a esse problema, verificamos, depois de um exame das várias modalidades de

domínio exercido pela União sobre os imóveis, incorporados ou de qualquer forma ligados ao seu patrimônio, que poderiam ser todos eles grupados, de acôrdo com a categoria dos elementos jurídicos que definem aquêle domínio, na seguinte ordem de classificação:

A — imóveis que pertencem à União, com pleno domínio sobre eles, por força de lei, independentemente de qualquer ato ou registro especial;

B — imóveis que pertencem à União, com pleno domínio sobre eles, em consequência de ato jurídico perfeito;

C — imóveis possuídos pela União, independentemente de título hábil, mas, com pleno direito ao seu domínio, na forma da legislação em vigor (art. 550 do Código Civil);

D — imóveis incorporados ao patrimônio da União, em virtude de lei especial que regule a modalidade da sua administração ou estabeleça limites para o domínio daquela sobre eles;

E — imóveis incorporados ao patrimônio da União, em consequência de ato jurídico perfeito, havendo, porém, limitação de domínio, na forma do contrato que vigorar;

F — imóveis incorporados ao patrimônio da União, em virtude de lei ou de decisão judicial, para um fim especial, não competindo à União deliberar a seu respeito fora daquela finalidade;

G — imóveis legalmente cedidos ou transferidos a qualquer pessoa ou entidade, desmembrados, assim, do patrimônio da União, havendo, porém, obrigações que cumprir por parte dos adquirentes, cláusulas restritivas ou resolutivas de seu domínio, que, para o seu justo cumprimento, deve a União manter fiscalização adequada;

H — imóveis que constituem patrimônio das autarquias ou entidades paraestatais, sujeitos a regime jurídico e administrativo especial que a lei confere àquelas entidades, no exercício do seu domínio sobre eles, mas que, por serem tais instituições, na realidade, descentralizações administrativas do poder central do Estado, a quem este delega, conforme o caso, maior ou menor poder de império, transferindo-lhe parte da sua competência para a realização ou execução desse ou daquele mister, devem aquêles bens ser registrados no S.P.U. sob título especial, bem entendido, a fim de que o Estado, embora de modo indireto, possa manter certo contrôlo sobre um patrimônio que, no fundo, pertence à União;

I — imóveis sobre os quais a União perdeu parte do seu domínio, em consequência de ocupação legal ou contrato enfiteutico;

J — imóveis na posse da União, pela edificação no terreno respectivo de prédio para uso do Serviço Público Federal, ou simplesmente ocupados para este fim, que careçam, porém, de providências para a sua legalização;

L — imóveis da União, ocupados indevidamente por qualquer entidade ou pessoa, ou ainda aquêles a respeito dos quais haja indícios de que pertençam à União, mas que estejam na dependência de medidas administrativas ou judiciais para o perfeito reconhecimento do domínio daquela sobre os mesmos;

M — imóveis sobre os quais a União tenha apenas o domínio útil, como enfiteuta;

N — imóveis pertencentes à União, mas situados fora de nosso país.

9. Essas letras maiúsculas desempenharão, como será dito oportunamente, função importante no sistema de convenções que imaginamos para o registro dos bens imóveis da União. Antes de prosseguirmos nessa parte, porém, passaremos ao estudo do problema mencionado no item III do n.º 3, para de novo tornarmos a ela no momento da apresentação do nosso plano para a organização daquele registro.

10. No caso dêse problema, no entanto, para que o nosso trabalho possa ser apreciado através de perfeita coerência doutrinária, em harmonia com os princípios recomendados pela legislação geral que rege as nossas atividades administrativas, pareceu-nos necessário, preliminarmente, entrar em considerações sobre certos princípios estabelecidos pela lei vigente.

11. Para isso, partimos da análise das normas fixadoras dos encargos e reguladoras dos trabalhos deste S.P.U., (Lei orgânica e Regimento), em busca dos motivos fundamentais de administração que deram origem ao seu desenvolvimento, e encontramos os seguintes:

a) centralização, no S.P.U., das responsabilidades de supervisão das atividades de administração dos bens imóveis da União, sob a jurisdição de qualquer repartição;

b) controle, pelo S.P.U., de certas atividades de administração desses bens da União, embora sob a jurisdição de outra repartição;

c) responsabilidade administrativa direta e integral, do S.P.U., nos casos dos imóveis, desnecessários aos fins específicos de outras repartições e, por isso, confiados à jurisdição deste Serviço.

12. Procurando, ainda, harmonizar esses motivos com a situação ora existente no campo das relações deste S.P.U., com outras repartições, concluímos pela necessidade de conceituar, para efeito exclusivo deste trabalho, o que venha a ser repartição e jurisdição.

13. Admitiremos, assim, que:

Repartição seja — no Ministério, Departamento, Conselho, Instituto, Autarquia ou entidade paraestatal, nos serviços diretamente subordinados à Presidência da República — o órgão (podendo haver mais de um) capaz de relações diretas com o S.P.U., no interesse da administração dos bens imóveis sob a sua jurisdição, que mantém registros apropriados para os atos decorrentes dessa missão, e, de acordo com as leis e instruções que vigorarem, responsável pela comunicação desses atos ao S.P.U. e preparação do tombamento daqueles bens para a remessa de uma das vias a este Serviço.

14. Como conceito de jurisdição, aceitaremos o seguinte:

Jurisdição é a área de influência da repartição em relação aos imóveis que lhe tenham sido confiados, por força de lei ou mediante termo, com os encargos administrativos, embora limitados, que forem da sua alçada.

15. Esclarecidas, assim, essas questões fundamentais, podemos, então, voltar ao estudo do nosso plano, estabelecido numa base de coerência com os conceitos antes formulados.

16. O cadastro e o registro dos bens imóveis da União, a cargo desta D.C., deverão atender à seguinte organização:

a) haverá plantas gerais de cadastro, na Map, às quais deverão ser, oportunamente, relacionadas as plantas dos próprios-nacionais, fazendo-se, nessa ocasião, a numeração definitiva do próprio, pela forma mencionada em o número 5 desta representação;

b) haverá, na Map, fichários, com várias entradas, que facilitem a procura das plantas e mapas sob sua guarda;

c) haverá, na Map, arquivo apropriado para as fotografias de próprios-nacionais, com fichários-índices que facilitem a sua procura;

d) haverá, na S.R., arquivo para as pastas de documentos relativos aos próprios-nacionais e aos imóveis da União situados no estrangeiro;

e) haverá, na S.R., fichários para a guarda das fichas-resumo, que contenham informações gerais sobre o histórico e situação atual de cada imóvel da União;

f) haverá, na S.R., fichários-índices que facilitem não só a busca da ficha-resumo de cada imóvel, como também da pasta de documentos.

17. Por ser esse código organizado, naturalmente, para um fim útil, de simplificação dos trabalhos de cadastro e registro, julgamos mais acertado, ao invés de prolongarmos o desenvolvimento da presente representação, tratarmos a matéria objetivamente, mostrando como poderá ser aplicado o plano no caso da organização do sistema de registros da S.R., estabelecido do modo seguinte:

a) Fichário-índice principal, para fichas modelo 125x201, que serão arrumadas na ordem crescente dos números dos próprios-nacionais, fichados de acordo com o código. De cada uma destas fichas constará o seguinte:

I — Estado ou Território onde se achar localizado o próprio;

II — Município e Distrito;

III — planta geral de cadastro a que estiver relacionado o imóvel, e situação da mesma na Map;

IV — denominação do próprio;

V — situação jurídica do imóvel, indicada simplesmente por uma das letras maiúsculas da classificação mencionada em o número 8, desta representação;

VI — posição da planta do imóvel nos arquivos da Map, enquanto a disposição das plantas naqueles não tiver sido modificada para guardar exclusivamente a ordem de numeração do código;

VII — posição da ou das fotografias do imóvel no arquivo apropriado da Map, enquanto não fôr êle, da mesma forma que no caso antecedente, organizado pela ordem de numeração dos próprios-nacionais.

b) Fichário para fichas modelo 125x201, que serão arrumadas pela ordem alfabética absoluta do nome do próprio-nacional, indicando, cada uma delas, apenas:

I — nome do próprio;

II — número que lhe corresponde, de acordo com o código;

c) Fichário para fichas modelo 125x201, que serão arrumadas pela ordem alfabética absoluta dos nomes do Ministério ou Autarquia, Instituto, etc., a que estiver servindo o imóvel, e da repartição à qual se achar jurisdicionado, indicando cada uma delas:

I — nome do próprio;

II — número que lhe corresponde, de acordo com o código;

d) Fichário para fichas 125x201 que serão arrumadas pela ordem alfabética absoluta dos nomes das repartições às quais se acharem jurisdicionados próprios-nacionais. Essas fichas deverão indicar, com facilidade, o número total de imóveis confiados a cada repartição. Em cada uma delas deverá constar:

I — nome do Ministério, Autarquia, Departamento ou Instituto a que pertence a repartição;

II — os números-código de todos os próprios-nacionais que se acharem sob a jurisdição da mesma (esses números-código serão anotados seguidamente, sem a preocupação de ordem de numeração, em cada linha, fazendo-se na época oportuna, quando houver transferência de ju-

risdição, a inutilização do número-código na ficha correspondente à repartição de onde tiver sido transferido o imóvel, e lançamento -naquela relativa à repartição que o tiver recebido).

e) Fichário, para fichas modelo 220x330, arrumadas pela ordem dos números-código, em grupos correspondentes às letras da classificação dos próprios-nacionais, denominadas "fichas-resumo", contendo cada uma delas o seguinte:

I — número-código e letra maiúscula logo depois dêste, de acôrdo com a classificação do próprio-nacional, mencionada no número 8 desta representação;

II — indicação escrita da localização do imóvel, quanto ao Estado ou Território, Município, etc.;

III — denominação do imóvel (êsses três elementos no cabeçalho da ficha);

IV — número do processo a seu respeito, em curso ou já arquivado, fazendo-se menção, para facilidade de busca, à situação do mesmo no Arquivo do S.C.;

V — histórico, que puder ser apurado (em resumo naturalmente, dos fatos de importância jurídica ou histórica), pelo processo ou por outros meios, dos acontecimentos ligados à existência do imóvel, até a sua incorporação ou registro definitivo como próprio-nacional, inclusive proveniência de domínio;

VI — situação do próprio, em relação aos seus limites e confrontações, descrição sucinta das condições gerais do terreno e referências às plantas que existirem a seu respeito na Map;

VII — área do terreno;

VIII — tipo de construção existente, se houver, área construída e área útil do edifício, plantas do prédio e fotografias a seu respeito que constarem dos arquivos da Map;

IX — aplicação ou utilização do imóvel, sempre atualizada à medida que fôr a D.C. tendo conhecimento das alterações havidas;

X — valor do imóvel, separadamente do terreno e do edifício;

XI — relação de todos os documentos de importância que existirem a seu respeito no processo e cujas cópias autenticadas constem da pasta de documentos no arquivo próprio da S.R.;

XII — anotação dos atos a seu respeito, de importância jurídica ou administrativa, que forem exarados, em ordem cronológica, com a indicação das respectivas datas e peças que os contêm, inclusive D.O. que os publicou;

XIII — repartição sob cuja jurisdição se achar o imóvel, sempre atualizada à medida que se derem as transferências, fazendo-se menção à data da assinatura do termo de responsabilidade, cuja cópia autenticada será arquivada na pasta de documentos;

XIV — observações, devendo, nesta parte, ser registrado os fatos de importância histórica que se relacionarem com a vida do próprio-nacional.

f) Arquivo para as pastas de documentos, modelo 220x330, que serão arrumadas pela ordem de numeração dos próprios-nacionais, a que respectivamente correspondam, onde serão guardadas cópias autenticadas de todos os documentos ou escritos, de importância histórica, jurídica ou administrativa, ligados à existência do imóvel.

g) Fichário, para fichas modelo 220x330, arrumadas pela ordem crescente dos números-código, para as fichas-resumo relativas aos imóveis do grupo I (terrenos

de marinha ou interiores, legalmente ocupados ou aforados), constando de cada uma delas o seguinte:

I — número-código e a letra I, maiúscula característica do grupo, imediatamente depois do número;

II — indicação escrita da localização do imóvel, quanto ao Estado ou Território, Município, etc., com dimensões, confrontações e indicação da planta que existir a seu respeito na Map;

III — natureza do terreno;

IV — número do processo que existir a seu respeito;

V — área do terreno;

VI — fôro ou taxa de ocupação;

VII — valor do imóvel como capital da União, em função da sua renda certa, anual, para o T.N., e daquela "média-provável", produzida pelos laudêmios, a ser aproximadamente avaliada por meio de cálculos estatísticos;

VIII — data do despacho do reconhecimento da ocupação ou da aprovação do contrato enfiteutico pelo Tribunal de Contas;

IX — nome do ocupante ou do foreiro, sucessivamente atualizado, mediante comunicação da Delegacia competente, feita em relação enviada de três em três meses à D.C.;

X — documentos que existirem a respeito do terreno na pasta correspondente de acôrdo com o número-código;

XI — observações;

h) Fichário para fichas modelo 125x201, arrumadas pela ordem alfabética absoluta dos nomes dos foreiros ou ocupantes dos terrenos do grupo I, com o seguinte:

I — nome do enfiteuta ou ocupante;

II — situação legal do interessado, se enfiteuta ou ocupante;

III — número-código;

i) Fichário, para fichas-resumo, modelo 220x330, com dizeres especiais, arrumadas pela ordem alfabética dos nomes dos países, cidades, etc., onde estiverem localizados os imóveis do grupo N (para êstes não haverá código, pelo menos por enquanto, devido ao número reduzido de imóveis que ora pertencem a êsse grupo);

j) Arquivo para as pastas de documentos dos imóveis do grupo N;

l) Fichário-índice, para fichas modelo 125x201, arrumadas pela ordem alfabética dos nomes das repartições sob a jurisdição das quais respectivamente se acharem os imóveis do grupo N.

18. Depois dêsse esclarecimento, podemos agora submeter à aprovação de V. Ex.^a, a síntese dêste trabalho, sob a forma do "Código" de fls. . .

19. A falta de informações exatas, porém, não nos permitiu incluir nesse código, desde já, uma relação de abreviações correspondentes a tôdas as repartições responsáveis por bens imóveis da União, coisa que deverá ser feita pouco a pouco, à medida que formos, com segurança, obtendo os dados necessários.

No ensejo, renovo a V. Ex.^a os protestos de minha estima e elevada consideração.