

BENS PÚBLICOS. DISPENSABILIDADE DO REGISTRO IMOBILIÁRIO

ELIANA DONATELI DE MOURA
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul
Professora da Fundação Rio-grandense Universitária de Gastroenterologia
Professora de Direito Constitucional na UNISINOS

TEMÁRIO: TEMA IV — BENS PÚBLICOS

ITEM 1 — DIREITO PRIVADO E DIREITO PÚBLICO NO REGIME DOS BENS PÚBLICOS

I — APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Algumas dificuldades se apresentam para a Administração Pública com relação ao seu patrimônio imobiliário não transcrito no registro de imóveis, tombados, ou não, no seu serviço de patrimônio.

São exemplos as inúmeras ações de usucapião intentadas por particulares, objetivando a declaração de domínio sobre as terras devolutas e as ilhas.

Outros problemas se colocam com a delimitação de terrenos públicos confrontantes com terrenos de particulares.

Parte dessas dificuldades decorrem da pouca ampla credibilidade nos registros internos da Administração Pública relativos a seus bens e algumas restrições quanto a sua eficácia para elidir as tentativas de apropriações por particulares.

O tombamento dos imóveis públicos no âmbito da Administração Pública, mais especificamente no seu serviço de patrimônio, apesar das formalidades de que se reveste, tem sido colocado em dúvida, quanto à declaração de domínio e sua prova.

A própria regulamentação administrativa tem se mostrado vacilante a respeito da matéria, ora posicionando-se pela necessidade do registro imobiliário, mediante transcrição dos títulos expedidos pelo Estado e as certidões dos termos lavrados nas repartições públicas (artigo 5º do Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931; ver, a propósito o Parecer nº 4.674/81-PGE, do Procurador do Estado NEY SÁ), ora dispensando a intervenção do cartório do registro imobiliário na constituição do direito real de enfiteuse sobre bens imóveis da União com a simples lavratura do contrato enfiteutico no livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) (Conforme artigo 109 do Decreto-lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946).

II — TERRAS DEVOLUTAS. DOMÍNIO PÚBLICO DECORRENTE DE LEI. DISPENSABILIDADE DO REGISTRO IMOBILIÁRIO

Importante para a compreensão da matéria, que é objeto desta tese, a questão referida neste item em particular é por demais conhecida, razão pela qual cingimo-nos a relembrar algumas referências doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes, para desenvolver, após, as demais questões.

De início, é interessante referir o conceito de terras devolutas que é dado por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *in verbis*:

"Conceito de terras devolutas pode ser ainda o da Lei de Terras de 1850: as que, incluídas no domínio público, não receberam qualquer uso público nacional, estadual ou municipal. São, portanto, bens públicos dominicais, inafetados". (in Curso de Direito Administrativo, 3ª ed. Rio de Janeiro-São Paulo, Ed. Forense, 1976, p. 268).

Domínio público, *ex vi legis*, que é dispensado do registro imobiliário.

A transcrição no registro imobiliário destina-se às terras particulares. Dita transcrição, na lição de CLÓVIS BEVILAQUA, citado por RUY CIRNE LIMA, é o modo de transferir a propriedade no âmbito do direito privado, em termos:

"O Código Civil — ainda é Bevilaqua quem escreve — deu à transcrição o caráter de modo de adquirir, a ele sujeitando os títulos translativos da propriedade imóvel.

Essa regra, porém, aplica-se aos atos jurídicos, que se desenvolvem na esfera do direito privado". (in Revista dos Tribunais, t. 71. São Paulo, 1930, p. 16 apud RUY CIRNE LIMA in Origens e Aspectos do Regime das Terras no Brasil (Estudo), 1933, p. 105) (grifou-se).

Nota: Ver art. 531 do Código Civil Brasileiro, a respeito do registro dos títulos translativos da propriedade de imóvel, o que pressupõe a derivação da aquisição, fato que não ocorre com os bens originalmente públicos.

Tese apresentada no III Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado em Canela (RS), de 06 a 11 de setembro de 1981.

Assim também o Acórdão da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo, na Apelação Cível nº 100.859, relatado pelo Desembargador HENRIQUE AUGUSTO MACHADO, cuja ementa é a que segue:

"BENS PÚBLICOS — Terras do Estado destinadas a reserva florestal — Domínio derivado fundado em leis — Desnecessidade do registro imobiliário — Dispensa das formalidades referentes aos títulos dominiais particulares". (in Revista dos Tribunais, Vol. 307, maio de 1961, p. 307).

A própria Justificativa nº 4.024/54 de autoria do Deputado HERBERT LEVY, que resultou na Lei Federal nº 3.081, de 22 de setembro de 1956, a qual regulava a ação judicial de discriminação de terras devolutas, hoje revogada pela Lei Federal nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976, mas cujos fundamentos permanecem os mesmos, confirma esse raciocínio.

Senão vejamos:

Diz a sobredita Justificativa:

"(...) as terras públicas, em geral, se apuram por exclusão das que devem ser consideradas particulares e não se pode exigir documento ao poder público, para a prova do seu domínio, por exclusão das áreas ocupadas, juridicamente por título hábil, devidamente filiado, nos termos do direito vigente." (conforme JACY DE ASSIS in Processo de Procedimento Edital, p. 196, apud MESSIAS JUNQUEIRA. O Instituto Brasileiro das Terras Devolutas. São Paulo, Edições Leal, 1976, p. 112-13).

No mesmo sentido o voto do então Ministro EVANDRO LINS E SILVA, como Relator no Acórdão do Supremo Tribunal Federal, a propósito do Recurso Extraordinário nº 51.290-GO (in Revista de Direito Administrativo, Vol. 97. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, jul/set. 1969, p. 175), indicando a orientação jurisprudencial a respeito da dispensabilidade de "documento" para a prova de domínio pelo poder público.

Ainda no sobredito Acórdão o então Ministro ALIOMAR BALEEIRO, acompanhando o voto do Relator, pondera o seguinte:

"(...) os Estados, como sucessores da Nação brasileira, e a Nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título (...) O Estado de Goiás não precisa provar nada. A presunção é que a terra é dele. O particular é que tem de provar, por uma cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público. Não há nenhuma dúvida a respeito disso."

O mesmo ALIOMAR BALEEIRO, desta feita como Relator no Acórdão do Supremo, proferido na Ação Cível Originária nº 132, reforça o mesmo entendimento, quando diz que o domínio da União independe de prova, é "pleno jure" e que o particular é que terá o ônus de provar que sua área foi desmembrada legitimamente do patrimônio público em algum tempo por um título idôneo ou por alguma das formas de aquisição toleradas pelo Decreto-lei nº 9.760/46 (in Revista de Direito Administrativo, Vol. 117, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, jul/set. 1974, p. 232).

A definição das terras devolutas por exclusão é decorrência da própria lei. *"O poder público tem na lei — segundo MESSIAS JUNQUEIRA — o seu título de domínio sobre as terras devolutas". (grifou-se) (ob. cit., p. 115).*

Bastante incisivo o ex-Desembargador HERMANN HOMEM DE CARVALHO ROENICK, como Relator no Acórdão sobre os Embargos Infringentes nº 17.317, do 2º Grupo de Câmaras Cíveis — São José do Ouro, diz que:

"A titularidade do Estado é ex vi legis; não precisa o Estado de título dominial expedido por alguma repartição e registrado. Basta que se constate a situação fática de terra devoluta, para que o Estado seja o titular de domínio (CF artigo 5º)." (in Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, nº 52, 1975, p. 140).

Seguindo a orientação do Relator, no mesmo Acórdão, o Desembargador PERI RODRIGUES CONDESSA complementa:

"(...) o título do Estado deriva, no caso, da lei, por força da qual as terras se consideram como devolutas se não se prova que foram por qualquer modo adquiridas."

Merece menção, nesse passo, a referência feita pelo Doutor DÉCIO ANTÔNIO ERPEN, juiz titular da Vara dos Registros Públicos, em Porto Alegre, citando, inclusive, o magistrado de HELY LOPES MEIRELLES, na sentença proferida nos autos 9606/1116, em 13 de março de 1979, a saber:

"HELY LOPES MEIRELLES ensina que "o direito patrimonial do Estado sobre seus bens é direito de propriedade, mas direito de propriedade pública, sujeito a um regime administrativo especial", aditando que algumas regras se lhe são aplicadas, mas em caráter supletivo. Mas esclarece que: "(...) as normas civis não regem o domínio público; suprem apenas as omissões das leis administrativas." (Direito Administrativo Brasileiro,

3.ª edição, pág. 463-464). Assim, os requisitos constantes da Lei dos Registros Públicos não devem ter o caráter cogente à Administração Pública, quando trata de seu patrimônio."

O que existe em termos de jurisprudência com relação a terras devolutas é uma corrente orientada no sentido de que a inexistência de título transcrito no registro imobiliário não gera, por si só, presunção de domínio pelo Estado como terras devolutas. (cf. RE 75.459-SP, STF-1.ª T, RTJ, vol. 65, set. 1973, pág. 856; RE 84.865-SP, STF-2.ª T, DJU, 31 de dezembro de 1976, pág. 11.241; RE 86.234-MG, STF-2.ª T, DJU, 31 de dezembro de 1976, pág. 11.244). Assim, caberia ao Estado o ônus da prova de que não existe o domínio de particular sobre as terras tidas como devolutas, e desta forma poderá proceder o Estado, mesmo havendo título transcrito em nome de particular, quando julgue ser devoluta a terra e comprove não ser verdadeiro o domínio constante do título transcrito, solicitando o cancelamento do mesmo.

Dita orientação jurisprudencial, todavia, não é uniforme, nem prevalente.

Por outro lado, em não se tratando de terras devolutas o domínio do Estado sobre imóveis adquiridos de particulares deve ser provado na forma por ele mesmo introduzida, qual seja a do registro imobiliário.

O Estado subordina-se ao regramento privado nas suas relações com os particulares (v.g. contrato de locação de imóvel pertencente a particular).

Esta é, na lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, uma característica de grande relevância do Estado de Direito, "no qual também o Poder Público submete-se à ordem jurídica que instituiu" (in Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1973, pág. 62).

A potestade administrativa cinge-se aos limites dos permissivos legais, não podendo ultrapassá-los.

III — EFICÁCIA DO TOMBO PARA A INCORPORAÇÃO DE IMÓVEIS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Diferentemente das declarações de vontade emanadas de particulares, no que se refere à incorporação de bens imóveis ao seu patrimônio, que não pode prescindir do registro imobiliário do respectivo título translativo do domínio (artigos 530 a 535 do Código Civil Brasileiro), dependente, pois, da intervenção notarial, a incorporação dos bens imóveis ao patrimônio público ocorre mediante declaração da autoridade, no chamado Livro Tombo, com relação aos bens públicos legalmente definidos (artigos 65 e 66 do Código Civil Brasileiro; e artigos 4.º e 5.º da Constituição Federal). Em sendo assim, parece insustentável que haja dupla inscrição, a administrativa e a notarial, mormente porque as origens da dominialidade pública e da privada são diferentes. Por isso, os bens imóveis pertencentes ao domínio público, na sua maioria, não constam do registro imobiliário, a não ser aqueles havidos de particulares.

A mesma fé pública de que se revestem os atos notariais decorre da assinatura, ou manifestação expressa do agente da Administração, nos documentos públicos.

O requisito formal para a integração de bem imóvel ao patrimônio de pessoa jurídica de direito público diverge, portanto, da forma exigida para expressar as manifestações de vontade dos particulares quanto ao patrimônio imobiliário.

No primeiro caso, a expressa manifestação de vontade do agente no âmbito interno da Administração garante a autenticidade de seus atos, enquanto, no segundo, é indispensável a participação notarial.

A autenticidade dos "atos de forma administrativa" igual a dos atos notariais já foi sinalada por GASTÓN JÉZE, a propósito da forma dos contratos da Administração (in Principios Generales del Derecho Administrativo, Vol. IV. Buenos Aires, Depalma, 1950, p. 154-5).

A referência é válida, embora sendo dispensável no sistema francês o registro imobiliário para a transação da propriedade imóvel, já que a forma notarial é exigida nos contratos de venda e outras formas de alienação entre particulares.

No sistema jurídico brasileiro, a exigência formal do registro público para a transcrição do título translativo da propriedade constitui-se não-só no meio de dar conhecimento a terceiros da titularidade dos bens imóveis, mas principalmente no "meio de aquisição" da propriedade que não se realiza sem a participação do Estado através do oficial do Cartório.

Todavia, mesmo revestido de fé pública o registro admite prova em contrário, já que a presunção de veracidade ou legitimidade dele extraída é *juris tantum*.

Assim também, no âmbito do Direito Público o tomo, dotado da mesma fé pública, pode ser contrariado mediante prova idônea. A presunção é *juris tantum* também nesse caso.

O argumento de que o agente notarial estaria transcrevendo, para efeitos de transação de domínio, bens de terceiros, enquanto o agente da Administração registraria os próprios do Estado não pode ser levado em conta pelas seguintes razões:

1.ª) O agente notarial registra bens privados inclusive os seus próprios, enquanto o agente da Administração registra bens públicos pertencentes a toda coletividade. Não seria uma auto-atribuição, mas uma atribuição em nome de todos;

2.ª) Para o desempenho do serviço cartorário, como sendo um serviço público, é o Estado que atribui fé pública e presunção de idoneidade, da mesma forma como atribui tais qualidades ao agente da Administração encarregado do tomo no serviço de patrimônio;

3.ª) O agente da Administração está sujeito à impugnação de seus atos, por erro ou fraude, da mesma forma que o está o agente cartorário através da ação de retificação ou anulação de registro, já que a presunção é *juris tantum*.

De qualquer forma, o tomo no Serviço de Patrimônio não é ato constitutivo da propriedade, mas meramente declaratório, eis que a propriedade preexiste conforme especificação legal.

IV — CRÉDITO FISCAL — LANÇAMENTO UNILATERAL-PRESUNÇÃO DE VERACIDADE

A Certidão da dívida ativa, que se constitui no título executivo fiscal, resulta de uma declaração unilateral de parte do fisco, com relação à dívida do sujeito passivo, através do ato de inscrição.

Tal ato, nos termos do artigo 204 do Código Tributário Nacional, goza da presunção, embora relativa (parágrafo único), de certeza e liquidez, estando, pois, a ressonância do referido ato legalmente prevista.

É o que se chama de autolancamento do crédito fiscal.

De maneira diversa do que ocorre com os créditos fiscais, os quais são declarados unilateralmente pelo fisco, a certeza e liquidez dos demais créditos decorrem de atos bilaterais, quer aqueles concretizados em títulos cambiais com referência ao negócio subjacente, quer em títulos judiciais.

Através do lançamento fiscal atribui-se à Administração Pública o poder de declarar por si própria a existência do crédito fiscal, torná-lo exigível e cobrá-lo até forçadamente através da execução fiscal, sem que ninguém ponha dúvida em tal conduta.

Assim também na declaração de rendimentos para efeito da incidência do imposto de renda da pessoa física ou jurídica, a presunção é de veracidade das informações prestadas pelo contribuinte, que vão resultar na quantia a ser paga a título de tributo.

Em ambos os casos pode haver contrariedade. No primeiro caso, através dos embargos do devedor e, no segundo, pela glosa da declaração.

V — CONCLUSÕES APONTADAS

O registro imobiliário deve ser dispensado com relação aos próprios da Administração Pública.

O Estado só vai necessitar do registro imobiliário no momento de transferir o imóvel a particulares. Neste caso a matrícula será feita com base no tomo administrativo e a transferência de domínio far-se-á por qualquer das formas de alienação previstas na legislação própria (compra-e-venda, doação, permuta, etc.).

Nenhuma dificuldade ocorrerá com pertinência aos bens imóveis havidos de particulares, que já se vincularam ao sistema cartorário.

A intervenção notarial, então, se tornará necessária, porque, daí por diante, as relações pertinentes ao imóvel alienado ficarão adstritas ao domínio privado, envolvendo tão-só a particulares.

Em suma, a proposta é no sentido de se reconhecer a mais ampla eficácia ao tomo realizado pela Administração Pública, com relação aos bens imóveis do seu patrimônio, dispensado o registro imobiliário para a prova do domínio público, que é legal, e revestido da mesma presunção de veracidade, ou fé pública, que é atribuída ao registro imobiliário.

A consideração dos Senhores e das Senhoras Congressistas.

PORTO ALEGRE, 30 de julho de 1981.

RESUMO DA TESE

Por diversas vezes, o tombo no serviço de patrimônio da Administração Pública, com relação aos bens imóveis incorporados ao domínio público, independente do registro imobiliário, que é próprio dos bens pertencentes ao domínio privado, tem sido insuficiente para elidir provocações de particulares ao Judiciário, tentando a apropriação indevida de bens públicos, através de ações de usucapião de terras devolutas, ou de ilhas, e demarcatórias, visando a estender limites de terras particulares sobre terras públicas confrontantes não exatamente delimitadas.

A desigual credibilidade do tombo administrativo em comparação com o registro imobiliário, quando ambos são dotados da mesma fé pública, ou presunção de veracidade, tem dificultado a ação do agente autorizado para efetuar o tombo.

A autenticidade de legitimidade da assinatura ou manifestação expressa do agente administrativo que efetue o tombo é exatamente igual a do agente notarial.

Ambos os registros estão sujeitos a impugnações de particulares, tendo em vista que a presunção é *juris tantum*.

O registro imobiliário, no nosso entender, dispensável para os bens públicos, será necessário apenas no momento da eventual transferência de domínio a particulares.

A proposta da tese é no sentido de se reconhecer a eficácia do tombo para a incorporação de imóveis ao patrimônio público.