

ASPECTO CONTROVERTIDO DA USUCAPIÃO NA CIDADE DE BELO HORIZONTE

**Márcio Luis Chila Freyesleben*

-SUMÁRIO-

1 - Introdução. II - Colocação do Problema. III - Origem da Propriedade das Terras Brasileiras. IV - O Curral Del-Rei. V - A Desapropriação do Arraial de Belo Horizonte. VI-A Cidade de Minas. VII - A Autonomia Municipal. VIII - A Municipalização do Distrito de Belo Horizonte. IX - Do Registro Imobiliário. X - Ausência de Registros: Presunção. XI - A Comprovação do Domínio das Terras Públicas. XII - Imóveis não Registrados: Bens Dominicais. XIII - Conclusão.

I - INTRODUÇÃO

Na cidade de Belo Horizonte existem inúmeros imóveis urbanos que, por mais inusitado que possa parecer, não constam do Registro Imobiliário. Em sua grande maioria, são imóveis edificadas, alguns há mais de cinquenta anos, cuja posse, não raro, deita raízes no início do século.

O único meio encontrado pelos possuidores para a aquisição do domínio tem sido a usucapião, baseada na posse mansa, pacífica e ininterrupta. Ocorre, no entanto, que o Município de Belo Horizonte, invariavelmente, tem vindo aos autos para contrapor-se à pretensão, ao argumento de que referidos imóveis lhe pertencem e, por conseguinte, não podem ser usucapidos (art. 183, § 3º, da CF/88). Para o Município, tais imóveis foram havidos por desapropriação do Governo Estadual, em 1897, para a construção da Cidade de Minas, hoje Belo Horizonte, Capital

de Minas Gerais. De acordo com o Decreto Estadual n.º 1.088, de 29 de dezembro de 1897, os terrenos compreendidos dentro dos marcos geodésicos e que não foram vendidos pelo Estado de Minas Gerais passaram ao domínio da Prefeitura da Cidade de Minas.

Os possuidores, ao contrário, alegam que o Governo do Estado não desapropriou a área, mas, através da Lei n.º 3, de 17 de dezembro de 1893, apenas "autorizou" a desapropriação, fato este que não seria possível comprovar em razão da ausência de registro idôneo e, portanto, não poderia ser presumido público o imóvel.

II - COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

Afirmar categoricamente que o imóvel em lide é, ou não, do Município, representa empreitada para historiador, pois envolve a pesquisa e a organização de documentos do fim do século passado, o que prenuncia trabalho de ingente dificuldade.

Como bem dissera o Dr. Emame Fidélis dos

Santos:

"fazer prova, por outros meios, de condições legais de aquisição de propriedade, com fundamento em lei que se refere a situações fáticas, ocorridas há mais de cem anos, é de todo impossível"¹.

Sin embargo, o conhecimento de lides de tal natureza exige dos operadores do direito, no mínimo, a compreensão do contexto em que eram inseridas as relações que deram origem ao direito ora reclamado pelo Município. Entender a evolução jurídica dos imóveis no Brasil é pressuposto necessário ao desate da causa.

Do mesmo modo, urge conhecer a dinâmica dos fatos no exato momento em que o direito de propriedade se aperfeiçoou, ou seja, no instante do nascimento da Capital

Apesar de pouco comum, pretendo encaminhar o presente parecer, buscando na história da propriedade brasileira e na história da Capital mineira a solução para a presente demanda.

¹In *Procedimentos Especiais*, p. 56, 2. ed. 1976, Universitária.

É o que tentarei fazer.

III-ORIGEM DA PROPRIEDADE DAS TERRAS BRASILEIRAS

No princípio, todas as terras no Brasil eram públicas e pertencentes a Portugal, por direito de conquista.

Uma das primeiras medidas destinadas à promoção da colonização foi a repartição das terras em capitâneas hereditárias, iniciada em 1534 por Fernando de Noronha, com a *"divisão da costa brasileira em 15 setores lineares (respeito aos limites impostos pelo Tratado de Tordesilhas), com extensões de 30 a 100 léguas"*².

"Os que recebiam a terra eram os donatários, que tinham direitos (nomeação de autoridades e juizes, recebimentos de taxas e distribuição de terras) e deveres (todas as despesas de transportes e ajuda aos povoadores). Seus donatários não possuíam direitos sobre a terra, já que o rei mantinha sua suserania".³

Se acaso o donatário não cumprisse as

² KOSHIBA Luiz, PEREIRA, Denise Manzi Fruze. *História do Brasil*, p. 31, 5. ed. Autal Editora.

³ KOSHIBA Luiz, PEREIRA, Denise Manzi Fruze. *História do Brasil*, p. 31, 5. ed. Autal Editora.

condições impostas, o que com freqüência ocorria, caía em comisso, tornando-se devolvidas à Coroa as terras concedidas.

O termo devoluto significa justamente a devolução, o retorno, a volta da terra ao domínio do Trono:

terra devoluta.

"Desde a instalação das capitâneas hereditárias, os donatários deveriam distribuir terras para promover o povoamento e iniciar a produção na colônia. As doações tinham como consequência a posse de sesmarias. Ao sesmeiro (o que recebia sesmaria) cabia a posse alodial da terra, ou seja, a posse da terra era plena, não implicando qualquer vínculo de dependência pessoal".⁴

A sesmaria era um lote de terra inculta cedido a quem se dispusesse a cultivá-lo, sendo certo que o não-cumprimento desta cláusula importava multa e até mesmo a perda da terra (*terra devoluta*).

O regime de capitâneas hereditárias, no dizer de Benedito Silvério Ribeiro, foi efêmero, não deixando traços marcantes. Segundo o nobre jurista, "o instituto que efetivamente marcou a primeira fase de nossa estrutura

⁴ KOSHIBA Luiz, PEREIRA, Denise Manzi Fruze. *História do Brasil*, p. 35, 5. ed. Autal Editora.

fundiária foi o sistema sesmarial".⁵

A outorga de sesmarias em regime enfiteutico gerou grandes latifúndios, inexplorados, em sua maioria. Além disso, surgiram conflitos entre os ocupantes de terras devolutas e os concessionários de terras por sesmarias, criando um clima de insegurança, principalmente pelo desrespeito às divisas fixadas.

"Em 1822, pouco antes da independência, foi suspensa a concessão de sesmarias, iniciando-se a segunda fase, de ocupação; como não havia legislação discriminando o uso das terras, as pessoas tomavam posse e começavam a cultivá-las; a partir de então, a morada habitual e o cultivo da terra passaram a ser considerados fatores essenciais à legitimidade da posse. Desse modo, enquanto o regime de sesmarias favoreceu os grandes proprietários, que acabavam por não cultivar adequadamente a terra, o período de ocupação beneficiou o pequeno colono que, fazendo da terra sua morada habitual, cultivava-a com o próprio trabalho e o de sua família".⁶

Em meados do século XIX, imperava o caos na propriedade territorial do Brasil, o que levou à edição da Lei imperial n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei da Terra.

⁵ *Tratado de Usucapião*, p. 502, v. 1, 1992, Saraiva.

⁶ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. *Direito Administrativo*, p. 406, 3. ed. 1993, Atlas.

De acordo com a Lei n.º 601, terras devolutas, no magistério do Conselheiro Joaquim Ribas, eram consideradas:

"a) As que não se acharem aplicadas a algum uso publico, nacional, provincial ou municipal.

b) As que não se acharem no domínio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do governo geral ou provincial, não incursas em commisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

c) As que não se acharem occupadas por posse que, apesar de não se fundarem em titulo legal, foram legitimadas pela lei".⁷ (sic)

Ficava garantido o direito do sesmeiro revalidar a sua concessão, desde que, mesmo sem cumprir as condições impostas, mantivesse a terra cultivada e nela morasse com sua família.

A medida, de um lado, buscava afastar os especuladores e os latifundiários; de outro, permitia, através do efetivo cultivo da terra, que a mesma não fosse declarada devoluta.

A Lei n.º 601 permitiu, por exclusão, a conceituação do termo *terras devolutas*:

Direito Civil Brasileiro, p. 443, edição histórica, Rio

"São terras devolutas: 1º, as que não se acharem applicadas a uso algum publico federal, estadual ou municipal, nem forem do domínio particular por qualquer titulo legitimo; 2º, os terrenos dos antigos aldeamentos de Índios (Lei n.º 601, de 18 de Setembro de 1850, art. 3º; reg. n.º 1.318, de 30 de Janeiro de 1854)⁸. (sic)

Observa Celso Ribeiro Bastos, que

"essas terras, até a Proclamação da República, pertenciam à nação. A Constituição de 1891 transferiu aos Estados-Membros as situadas nos seus respectivos territórios, reservando à União a porção de território indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".⁹

IV – O CURRAL DEL-REI

O povoado eleito para sediar a nova Capital mineira nascera pelo impulso das contingências nacionais.

"O Curral del-Rei foi um povoado que nasceu do pouso de bandeirantes. O paulista João Leite da Silva Ortiz teria se fixado entre 1701 e 1702 na Fazenda do Cercado. Em 1711, recebeu a carta de sesmaria dos terrenos da fazenda e, em

⁸ BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*, p. 304, v. 1,7. ed. Edição Histórica, Rio.

⁹ *Curso de Direito Administrativo*, p. 314, 2. ed. 1996, Saraiva.

1714, foi nomeado pelo Governador, como capitão de uma companhia de Ordenanças do Distrito de Curral del-Rei. Naquele mesmo ano, o arraial passou a pertencer à comarca de Rio das Velhas (Sabará). Em 12 de abril de 1890, pelo Decreto n.º 36, do Presidente do Estado, João Pinheiro, passou a se chamar Bello Horizonte".¹⁰

Conta a história, que,

"em 1733, o arraial de Curral del-Rei estava em franco desenvolvimento. Tinha muitas construções de boa qualidade, em torno das quais prosperavam fazendas de plantio e criação. As principais atividades eram a lavoura, criação e negócio de gado e fabricação de farinha. Em Traços Históricos e Descritivos de Bello Horizonte, de autoria do padre Francisco Martins Dias, consta que, em 1815, o Curral del-Rei ocupava uma área de 95 quilômetros quadrados, com uma população de quase 18 mil habitantes, distribuídos pela sede e lugarejos próximos".¹¹

Na área do Curral del-Rei

"foi implantada, por volta de 1828, uma fábrica de produção de algodão, acompanhando o surto fabril que atingiu Minas Gerais, tornando-se o Estado um dos

¹⁰ BH 100 Anos. Nossa História. CDROM.

¹¹ BH 100 Anos. Nossa História. CDROM.

maiores produtores do Brasil. Em 1845, surgiu outra unidade, de fundição de ferro e bronze, nas proximidades da Lagoa de Maria Dias (próximo ao cruzamento hoje da Avenida Paraná com a Rua Carijós, no Centro da Cidade). Duas fábricas de tecido e manufaturas instaladas em Sabará (1855), cidade à qual o arraial estava ligado, também tiveram reflexo positivo".¹²

Sabe-se, ainda, em relação às atividades do povo que habitava o arraial, que,

"em 1890, um ano antes da decisão de mudança da Capital, na localidade havia três templos católicos: a Matriz da Boa Viagem e as Capelas do Rosário e de Santana. Sua população era de aproximadamente 4.000 habitantes e, além de igrejas e das duas capelas, possuía dois largos, oito ruas, 172 casas, 16 estabelecimentos comerciais, duas escolas públicas, uma farmácia, 31 fazendas de cultura e criação; era banhado por vários córregos como o Leiteiro, Ilha, Capão Grande, Cercadinho, Taquaril e Cardoso e pelo Ribeirão Arrudas, que o atravessa. Possuía ainda oito olarias fabricando telhas, tijolos e panelas, várias pedreiras de granito e calcário, uma fundição de ferro e bronze com 40 operários, 40 fábricas de farinha de mandioca, 16 engenhos de cana que produziam açúcar, rapadura e aguardente, além de uma cultura de café em início e dois cultivadores de vinha. Exportava madeira e frutas".¹³

¹² BH 100 Anos, *Nossa História*. CDRom.

¹³ BH 100 Anos. *Nossa História*. CDROM.

V- A DESAPROPRIAÇÃO DO ARRAIAL DE BELO HORIZONTE

Pois bem: a Cidade de Minas foi erigida tendo como pano de fundo o cenário descrito.

Através da Lei n.º 3, de 21 de dezembro de 1893, art. 2º, itens 1º e 3º, ficou autorizada a organização do plano definitivo da nova cidade, bem como a desapropriação dos terrenos que ficassem compreendidos na planta que fosse aprovada. Referido dispositivo foi regulamentado pelo Dec. n.º 680, de 16 de fevereiro de 1894, ficando constituída a Comissão Construtora da Nova Capital (art. 1º).

A desapropriação era necessária, porque, nos exatos termos da Lei n.º 601, as terras do arraial de Belo Horizonte não eram devolutas. Naquela época, para que as terras, que foram devolutas, não fossem mais consideradas *terras devolutas*, deveriam ter sido, necessariamente, *adquiridas*:

"teria de ser provado o título legítimo, ou a posse que se haja legitimado segundo a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Qualquer posse teria de ser legítima, nos precisos termos dos arts. 5º - 9º. Para que alguém, que fosse posseiro antes da Lei n.º 601, pudesse alienar ou hipotecar terras, teria sido necessário o título do terreno, passado pela Repartição Provincial

designada pelo Governo Imperial".¹⁴

Para a *aquisição* de terras, o possuidor deveria cultivá-las. O conceito de terra cultivada, para fins de legitimação da posse, era dado pela própria Lei n.º 601:

"não se consideram princípios de cultura para revalidação ou para a legitimação, os simples roçados, derribadas ou queimadas de matos ou campos, levantamento de ranchos, ou ato de semelhante natureza, não estando acompanhados de cultura efetiva e morada habitual".¹⁵

O arraial de Belo Horizonte era um próspero povoado. Segundo o relato minudente do Engenheiro Aarão Reis, chefe da Comissão Construtora, por ocasião de sua exoneração, motivada por descontentamentos frente às decisões do Governo, que desgastaram bruscamente sua autoridade, recolhe-se o seguinte fragmento:

... "os terrenos do arraial de Belo Horizonte eram em grande parte de propriedade particular, que teriam de ser desapropriados para o levantamento da projetada cidade, tornando-se, por isso, sob o ponto de vista

¹⁴ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*, p. 214, t. XI, parte especial, 4. ed. 1983.RT.

¹⁵ Cf. VAMPRÉ e Carvalho, C., citados por J. M. Carvalho Santos. *Código Civil Brasileiro Interpretado* p. 121, v. II, parte geral. 11. ed. Freitas Bastos.

econômico e administrativo, mais difícil e onerosa minha missão, não só por terem de ser aumentados os estímulos com a desapropriação de mais de 400 propriedades, a maior parte edificadas e cultivadas, como pelos embaraços que teria de encontrar na relutância de seus proprietários, que se veriam forçados a emigrar dentro de curto espaço de tempo, abandonando os seus lares, plantações e hábitos de longa data".¹⁶

Tal afirmativa fica reforçada com a informação prestada pelo Engenheiro Aarão Reis de que, com poucas exceções, "foram efetuadas as desapropriações por meio de escrituras públicas de compra e venda"¹⁷: e mais, apenas nove processos judiciais de desapropriação foram necessários ajuizar.

Reputo de grande valor a determinação da origem das terras e da natureza jurídica das posses e domínios. Como se percebe facilmente, as terras do arraial eram particulares. Se as terras fossem devolutas, seriam de propriedade do Estado de Minas Gerais, de acordo com a Constituição de 1891, e não haveria necessidade de desapropriá-las, pois seria um absurdo imaginar o Estado de Minas Gerais desapropriando a si próprio.

¹⁶ Exposição apresentada ao Governador do Estado de Minas Gerais ao deixar a Chefia da Comissão Construtora.

¹⁷ Obra citada.

Portanto, tratava-se de terras particulares, que foram, inequivocamente, desapropriadas pelo governo do Estado de Minas Gerais. Entendo não haver a menor dúvida a respeito de que tenha sido realizada a desapropriação de toda a área correspondente à nova cidade, como determinavam os artigos 2º e 3º, da Lei n.º 3: "*proceder à desapropriação dos terrenos particulares, compreendidos na planta que for aprovada*", (sic)

À guisa de comprovação, traga-se o seguinte fato concreto:

"A outra etapa histórica do Barreiro de Cima começou com a instalação da Colônia Vargem Grande, em 1896, nas terras que pertenciam ao Major Cândido Brochado, vendidas para Manoel Pereira de Melo Viana, que, por sua vez, vendeu-as ao Estado por 75 mil réis. A iniciativa de compra foi do engenheiro Aarão Reis, com o objetivo de aproveitar as águas dos córregos da região para abastecer a população da cidade".¹⁸

Todo o raciocínio por mim desenvolvido até este exato ponto teve um só objetivo: demonstrar que toda a área era particular e entrou para o patrimônio do Estado de Minas Gerais, via desapropriação.

¹⁸ BH 100 Anos. *Nossa História*. CDROM.

VI-A CIDADE DE MINAS

O Chefe do Departamento Patrimonial da Prefeitura de Belo Horizonte afirma, com os dedos em cruz e com a mão sobre a Bíblia Sagrada, que:

"a origem do domínio e posse dos lotes da Prefeitura de Belo Horizonte nas seções 1ª a 14ª Urbana e 1ª a 8ª Suburbana, da Concórdia e das ex. colônias, decorre das disposições do Decreto Estadual n.º 1.088 de 29 de dezembro de 1897, que criou a Prefeitura de Belo Horizonte (Prefeitura da Cidade de Minas); os terrenos constantes da planta geral da futura capital do Estado de Minas Gerais, aprovada pelo Decreto Estadual n.º 817, de 15 de abril de 1895, ainda não vendidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais, passaram a pertencer à Prefeitura de Belo Horizonte, por força do Decreto 1.088, de 29 de dezembro de 1897, como sucessora do Estado, quando da criação do Município, naquela data; todos os terrenos necessários à formação da área destinada à localização da futura capital do Estado de Minas Gerais foram desapropriados, em virtude do Decreto n.º 680, de 14 de fevereiro de 1894, que regulamentou o disposto no art. 2º da Lei n.º 3, de 17 de dezembro de 1893, adicional à Constituição do Estado, sendo as aquisições realizadas pelo Estado de Minas Gerais, por intermédio da Comissão Construtora da Nova Capital".¹⁹

¹⁹ *Legislação Municipal*. CDROM.

O Dec. n.º 1.088, em seu art. 1º, diz expressamente:

"Fica creada a prefeitura da cidade de Minas, compreendendo o território do districto de Bello Horizonte,..." (sic)

Diz, ainda, em seu art. 12:

"A fazenda municipal da cidade de Minas pertencerão os bens immoveis, moveis e semoventes que adquirir, ..." (s/c)

A bem da verdade, o Dec. n.º 1.088 não diz exatamente que os bens não vendidos pelo Estado passariam ao domínio do Município, todavia esta é uma conclusão óbvia.

A Cidade de Minas foi criada sob a égide da Constituição de 1891. A 15 de novembro de 1889, um golpe de estado derrubou a monarquia, destituindo o Imperador e proclamando a República Federativa. O primeiro ato jurídico do movimento armado foi a edição do Decreto n.º 1, da lavra de Rui Barbosa, que instituía a forma de governo da nação brasileira: a República Federativa.

Como consequência, as províncias foram alçadas a Estados-Membros e passaram a gozar da *autonomia* característica de uma Federação.

Não poderia ser diferente, pois, no dizer de Darcy Azambuja:

"a *faculdade de auto-organização e de autogoverno, dentro dos limites fixados na Constituição Federal, é um dos traços fundamentais do regime federativo. Se ele falta, não há mais Estado Federal, e sim Estado unitário*".²⁰

Notadamente, o Município não era peça estrutural do regime federativo brasileiro, à semelhança da União e dos Estados-Membros. Foi a Constituição de 1988 que inseriu o Município no contexto federativo, nivelando-o aos demais entes.

No entanto, é preciso não perder de vista que a nota característica da Federação é a *autonomia*, ou seja, o princípio federativo se traduz pela autonomia recíproca, constitucionalmente assegurada aos entes integrantes da Federação.

A história registra que, durante os quarenta anos de vigência da Constituição de 1891, os Municípios foram vítimas do hábito do *centralismo* e da opressão do *coronelismo*, que os transformaram em verdadeiros feudos

²⁰ *Teoria Geral do Estado*, p. 376, 27. ed. Globo.

de políticos truculentos e inescrupulosos. Durante oito lustros os Municípios viveram sob os desígnios da opressão, da ignorância e do mandonismo.

No entanto, essa situação fática não se coadunava com as novas tendências da República Federativa. A Constituição de 1891, coerente com o princípio do federalismo, determinava:

Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

"Com tal liberdade, as Constituições estaduais modelaram os seus Municípios, com maior ou menor amplitude na administração, em termos que lhes asseguravam a autonomia pregada na Lei Magna".²¹

Dessarte, conquanto os Municípios, sob a égide da Constituição de 1891, não integrassem a Federação, gozavam de "autonomia".

VII - A AUTONOMIA MUNICIPAL

"O conceito etimológico de autonomia coincide com o sentido jurídico da palavra: governo próprio"²²

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 31, 6. ed. 1993, "M".

²² MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*, p. 116, 6. ed. 1977, RT.

Na crítica aguda de Mário Masagão, o art. 68 da Constituição de 1891, ao unir a idéia de autonomia à idéia de um mínimo de atribuições, relativas ao interesse peculiar do município, criou um conceito novo e próprio de *autonomia*:

"Esse erro perdurou na legislação posterior, criando-se um conceito de autonomia próprio do direito brasileiro, e que compreende, não só a eleição do prefeito e vereadores, como também uma esfera de atribuições, coisa que, tecnicamente, se prende a outro assunto, o da descentralização".²³

Mesmo que na prática os Estados não respeitassem a autonomia dos Municípios, isto não a infirmava. A autonomia estava consagrada no texto constitucional e necessariamente deveria surtir consequências.

Apesar das infundáveis discussões suscitadas em torno do conteúdo da autonomia municipal, ela era uma realidade jurídica inarredável, porque, como bem analisa J. H. Meirelles Teixeira:

"... certo é que os dispositivos, a respeito das Constituições brasileiras, não somente consagram a autonomia municipal, como princípio de organização política e

²³ MASAGÃO, Mário. Curso de *Direito Administrativo*, p. 117, 6. ed. 1977, RT.

*administrativa, mas também lhe assinalam, desde logo, conteúdo inderrogável por lei ordinária, constituindo tal conteúdo direito público subjetivo, oponível à União e aos Estados*²⁴

E nem a ausência de precisão do conteúdo da autonomia municipal lhe diminuiria o *status*, porque, conforme ensina Roque Antônio Carrazza, invocando Sampaio Dória:

*"... o assunto não encerra nenhum enigma, ao alcance, somente, dos iniciados, nem realidade que se desenhe muito além das nuvens, como tramas de metafísica, em que só a dialética conclui e decide. Ademais, todo conceito, ainda que vago e impreciso, é, por definição, uma noção finita (Queiró), graças a que possui, necessariamente, um núcleo incontroverso".*²⁵

VIII - A MUNICIPALIZAÇÃO DO DISTRITO DE BELO HORIZONTE

À evidência, a Cidade de Minas se constituiu um Município autônomo, competente para gerir tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse (descentralização).

²⁴ Cit. por BASTOS, Celso Ribeiro, *in Curso de Direito Constitucional*, p. 277. 12. ed. 1990, Saraiva.

²⁵ *Curso de Direito Constitucional Tributário*, p. 114. 10. ed. 1977, "M".

No dizer do Prof. José Cretella Júnior:

"Sob o aspecto *material*, na prática, na realidade objetiva, o Município (ou Comuna) apresenta-se como um agrupamento de pessoas, reunidas em família, com finalidades econômicas e com sede em determinado espaço territorial".²⁶ (sublinhei)

E repisa, o mestre administrativista:

"Suporte fático do Município é o agrupamento de pessoas em determinada circunscrição territorial".²⁷ (sublinhei)

Notadamente, a idéia de autonomia está inevitavelmente atrelada à idéia de território. O Município é autônomo sobre a base física de seu território. A criação de um Município importa a idéia de transferência do domínio territorial.

A autonomia do Município, como uma decorrência do princípio federativo, informa-nos o seguinte:

"Elevado o território a Município, adquire personalidade jurídica, autonomia política e capacidade processual para compor o seu governo, administrar seus bens e postular em Juízo. Desde a promulgação da lei

²⁶ *Direito Administrativo Municipal*, p. 73, 2. ed. 1981, Forense.

²⁷ *Direito Administrativo Municipal*, p. 73, 2. ed. 1981, Forense.

estadual que reconhece a nova entidade municipal, todas as rendas e bens públicos locais passam a lhe pertencer, salvo os que estiverem vinculados a serviços públicos do Município primitivo ou a serviços públicos de utilidade pública por ele concedidos e que se situem no território desmembrado mas sirvam ao primitivo cedente".²⁸ (sublinhei e negritei)

Na mesma linha de pensamento:

"Quando ocorre o desmembramento, os bens públicos municipais, situados no território desmembrado, passam à propriedade do novo município, na data de sua instalação..."²⁹

É dizer, quando o Dr. Crispim Jacques Bias Fortes, Presidente do Estado de Minas Gerais, editou o Dec. n.º 1.088, de 29 de dezembro de 1897, Sua Excelência criou a Cidade de Minas e lhe transferiu o território do distrito de Belo Horizonte:

"Fica creada a prefeitura da cidade de Minas, compreendendo o território do districto de Bello Horizonte..." (art, 1º)

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 62, 6. ed. 1993, "M".

²⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo Municipal*, p. 96,2. ed. 1981, Forense.

IX - DO REGISTRO IMOBILIÁRIO

Excetuados os lotes cedidos a funcionários, particulares e empresas, nos termos do art. 2º, itens 5º, 6º, 7º e 8º, da Lei n.º 3, de 17 de dezembro de 1893, todos os demais foram transferidos para o domínio da Cidade de Minas.

Após a criação da Cidade de Minas, alguns lotes foram transferidos em regime de aforamento, nos termos do Dec. n.º 1.118 de 22 de março de 1898, outros lotes foram reservados para obras estaduais, nos termos do art. 9º, do Dec. n.º 1.211, de 31 de outubro de 1898. Todavia, a titularidade dos mesmos já pertencia à Prefeitura da nova cidade.

Com certeza, inúmeros outros lotes foram vendidos, à medida que a cidade crescia e atraía imigrantes.

Naquela época, não estava em vigor o atual Código Civil, publicado somente em 1916. O direito anterior atribuía força traslativa ao contrato, admitindo que os imóveis se transmitissem solo *consensu*. "*Considerava-se, então, que a propriedade se transmitia exclusivamente pelo contrato, sem a necessidade de outra qualquer exigência*".³⁰

³⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*, p. 90, v. IV, 12. ed 1997, Forense.

Com o advento do Código Civil, o registro imobiliário tornou-se, além de obrigatório, a forma de aquisição e de transmissão da propriedade imóvel.

O revogado Decreto n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939, em seu art. 244, com o escopo de assegurar o princípio da continuidade temporal das transmissões, determinava que:

"Em qualquer caso não se poderá fazer a transcrição ou inscrição sem prévio registro anterior, e, quando nenhum haja, do último anterior ao Código Civil, salvo se este não estivesse obrigado a registro, segundo o direito de então vigente, de modo a assegurar continuidade do registro de cada prédio..."

No caso em questão, havia obrigatoriedade de registro.

"Em 30 de junho de 1854, através do Decreto n.º 1.318, o governo recomendava a todos os proprietários do Curral del-Rei, que registrassem suas terras".³¹

Não só, de acordo com a Lei de Posturas, Dec. n.º 1.211, de 31 de outubro de 1898, as vendas de imóveis a particulares, assim como a transferência de imóveis entre particulares, deveriam ser registradas em livro de

³¹ BH 100 Anos. Nossa História. CDROM.

tombamento, na Prefeitura da Cidade de Minas.

Indubitavelmente, os primeiros registros imobiliários foram alimentados a partir dos arquivos da Prefeitura da Cidade de Minas. Os proprietários de lotes deveriam providenciar o registro, até porque se tornava, pela sistemática implantada pelo Código Civil, condição necessária para a prova do domínio e, portanto, para a sua alienação.

Hoje, um século depois, presume-se que todos os lotes vendidos ou cedidos pelo Estado de Minas Gerais, até a edição do Dec. n.º 1.088, e, após, pela Prefeitura da Cidade de Minas, foram devidamente registrados em livro de tombamento e, posteriormente, trasladados para o Registro Imobiliário.

Imóveis localizados dentro da área delimitada na planta geodésica, que não constantes do Registro Imobiliário, são, até prova em contrário, imóveis componentes do acervo do Município de Belo Horizonte.

A única prova em contrário admissível seria a exibição do último registro realizado na Prefeitura, antes da vigência do Código Civil, prova indispensável à demonstração de que o imóvel saíra da esfera de domínio do Município para ingressar na do particular; usucapível, portanto.

X - AUSÊNCIA DE REGISTRO: PRESUNÇÃO

De tudo o que ficou dito, é de se afastar o argumento de que o Município não pode provar que a terra lhe pertence. Os possuidores é que devem provar que os imóveis não são públicos.

A autora não se beneficia do fato de que os imóveis remanescentes não estão registrados em nome do Município, porque "*toda terra sem título de propriedade particular é do domínio público*".³²

En efecto, inicialmente toda terra brasileira era pública, pertencente a Portugal pela posse histórica, em razão do direito de conquista. Paulatinamente, a Coroa portuguesa foi transferindo a terra a particulares, através de concessões de sesmarias, vendas, doações, permutas, legitimações de posse, **mas sempre por título legal**. Daí, dizer-se que toda terra sem título de propriedade particular presume-se de domínio público.

José Otaviano de Lima Pereira, citado por Benedito Silvério Ribeiro, ressalta que os bens imóveis no Brasil, em princípio propriedade exclusiva do Estado, passaram a constituir duas grandes classes, em relação às pessoas a que pertencem: a dos bens públicos e a dos particulares. E acrescenta:

³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 451. 14. ed. 1989, RT.

"O direito de propriedade do poder público sobre os bens da primeira classe, como a sua posse, preexiste como regra geral, tendo por si uma presunção **juris et de jure**. Ao contrário, o domínio e posse dos bens da segunda classe devem ser provados, para que cesse aquela presunção, e isso porque a propriedade particular constitui exceção à referida regra geral da dominialidade pública".³³

Assim sendo, Benedito Silvério Ribeiro arremata com suas próprias palavras:

"Dessarte, à falta de comprovação ou, pelo menos, indicação de que em qualquer tempo tenha o bem pertencido ao domínio particular, infalivelmente terá de ser considerado público, insusceptível, portanto, de ser usucapido, como enunciado na Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal."³⁴

XI - A COMPROVAÇÃO DO DOMÍNIO DAS TERRAS PÚBLICAS

Para provar o domínio de bem imóvel, o Registro Imobiliário é *conditio sine qua non* ao particular, mas não ao Poder Público.

³³ *Tratado de Usucapião*, p. 590, v. 1. 1992, Saraiva.

³⁴ *Tratado de Usucapião*, p. 590, v. 1, 1992, Saraiva.

A transferência de terras públicas, inclusive as devolutas, do Estado para o Município não necessita de nenhum ato transmissivo de domínio, porque "ela se efetua ex vi legis, em virtude da criação do Município e da sua instalação"³⁵, nos termos da lei estadual que o criou; no caso, o Dec. n.º 1.088.

O Município, para exercer seu direito sobre as terras públicas, não necessita demarcá-las ou registrá-las no Cartório Imobiliário da circunscrição competente. O Município pode, inclusive, transferi-las ao Estado ou à União, por lei municipal, sem que, para tanto, precise registrá-las.

"O registro é exigido para a transferência de bens em razão de atos privados".³⁶

Benedito Silvério Ribeiro afirma categoricamente:

"É oportuna a lição de He/y Lopes Meirelles, de que a transferência de imóveis de uma entidade para outra, ou mesmo a uma autarquia, desde que feita por ato legislativo, independente de transcrição, por não ser exigível qualquer formalidade complementar para a eficácia da lei que contém uma declaração de soberania territorial do Estado; se, porém, a alienação se fizer em forma civil,

³⁵ *Tratado de Usucapião*, p. 510, v. 1. 1992, Saraiva.

³⁶ RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*, p. 510, v. 1, 1992, Saraiva.

ou por ato administrativo, será necessária a transcrição do título para que se complete a transferência de domínio".³⁷

Adiante, enfatiza o Prof. Benedito:

"O registro, conquanto regularize totalmente a situação dominial, não é condição a essa titularidade. A propriedade prova-se por registros cadastrais em repartições públicas, especialmente nos serviços responsáveis pelo patrimônio público".³⁸

Para a Administração Pública, o domínio dos bens imóveis decorre da lei. As terras devolutas, por exemplo, pertencem à União e aos Estados por força da Constituição; as praças, jardins, as áreas de circulação, áreas comuns de loteamentos urbanos etc., pertencem ao Município independentemente de registro, porque, na lição de Maria Helena Diniz:

"Nestas hipóteses, o Poder Público será, automaticamente, em virtude de lei, proprietário, exercendo seus direitos sobre os imóveis sem que haja necessidade de matriculá-los no Registro Imobiliário".³⁹

³⁷ RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*, p. 510, v. 1, 1992, Saraiva.

³⁸ RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*, p. 510, v. 1, 1992, Saraiva.

³⁹ *Sistemas de Registro de Imóveis*, p. 456, 1. ed. 1992, Saraiva.

XII - IMÓVEIS NÃO REGISTRADOS: BENS DOMINICAIS

Convém salientar que os imóveis municipais contidos nas seções 1^a a 14^a (urbana) e 1^a a 8^a (suburbana), da Concórdia e das ex-colônias, transferidos por decorrência do Decreto Estadual n.º 1.088, de 29 de dezembro de 1897, são bens do tipo dominicais, quer dizer, bens da parcela disponível do Município e constituem "*bens do patrimônio privado do Município*"⁴⁰, ou seja, são bens desafetados.

Muito embora o registro não seja condição de propriedade dos mesmos pelo Município, será através dele - do registro - que referidos imóveis cumprirão a destinação precípua, qual seja, a de compor o cabedal de bens públicos alienáveis, na forma da lei.

Em hipótese alguma poderão ser alienados a particulares sem que sejam, antes, levados a registro; antes mesmo, "*se vier, o Poder Público, a efetuar construções em seu terreno, deverá observar os dispostos legais atinentes à averbação*".⁴¹

Por serem bens dominicais desde 1897, os imóveis municipais se encontram em situação insólita, em

⁴⁰ CRETELA Júnior, José. *Direito Administrativo Municipal*, p. 79, 2. ed., 1981, Forense.

⁴¹ DINIZ, Maria Helena. *Sistema de Registros de Imóveis*, p. 456, 1. ed., 1992, Saraiva.

condições semelhantes às das terras devolutas: sem registro.

O Município deveria envidar esforços, não só para regularizar a situação dos imóveis junto ao Registro Imobiliário, mas também para legitimar a posse das pessoas que sobre eles edificaram suas moradas.

Trata-se de típico caso de complacência da Administração Pública, pois permitiu que, já nos primórdios da Capital, 6.000 operários, trazidos por Aarão Reis para trabalhar na construção da cidade, erguessem suas cafuas e formassem, onde é hoje o Bairro Floresta, a primeira favela da cidade.

XIII - CONCLUSÃO

Em suma, os imóveis situados dentro dos marcos geodésicos e que não se encontram matriculados no Registro Imobiliário pertencem ao Município de Belo Horizonte, conforme certifica o Departamento Patrimonial.

****Márcio Luis Chila Freyesleben é Promotor de Justiça da 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte***