

*Aquisição por desapropriação amigável. DER-RJ. Momento da aquisição da propriedade. Registro posterior em nome de terceiro. Boa fé na inscrição registrária. Suas consequências e solução do C.C.B. quanto à reivindicação do proprietário prejudicado. Ação de anulação da transcrição e imprescritibilidade dos bens de pessoas públicas. Autarquia e regime de direito público.*

1. Por escritura de aquisição de imóvel em razão de desapropriação por acordo, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro adquiriu, em 14 de agosto de 1973, parte de uma área, denominada lote 486 do loteamento Jardim Castelo, na Av. Ruy Barbosa, no Município de Niterói, tendo recebido a indenização expropriatória Cremilda Pacheco Bellas, João Sérgio de Romariz e sua mulher Jomilda Bellas de Romariz, Jorge Pacheco Bellas e sua mulher Esmeralda Oliveira Bellas e Renato Cascaes e sua mulher Norma Bellas Cascaes.

A parte expropriada apresentava uma área de 194,40m<sup>2</sup>, remanescendo, assim, ainda em poder dos proprietários, cerca de 189,60m<sup>2</sup> de vez que o lote 486 possuía uma área de 384,00m<sup>2</sup>, segundo se vê da escritura de fls. 3/4.

Do terreno expropriado, (em verde na planta de fls. 90), parte foi utilizada para formação do leito da estrada e da calçada, sobrando 113,63m<sup>2</sup> que deveriam ficar como "área non aedificandi", trecho este que, a despeito de incluído na desapropriação, teria permanecido em poder dos expropriados, como se lê do item *a* da informação de fls. 95.

2. Quando agora em 1991 - quase 20 anos depois da aquisição por desapropriação - pretendeu o DER-RJ registrar o seu título aquisitivo, informou o cartório do 2º Ofício do R. Imóveis sobre a impossibilidade desta providência porquanto Cremilda Bellas e outros tinham, posteriormente, vendido a totalidade do lote 486 a terceiros, incluindo-se, nesta venda, o remanescente da área expropriada não integrado no leito da avenida, transação esta objeto de diversas e sucessivas transcrições e inclusive objeto de uma hipoteca em favor de Bradesco Rio Crédito Imobiliário (fls. 60 e 67).

Na verdade, dois anos após a lavratura da escritura de desapropriação, os mesmos figurantes desta escritura venderam, à firma Empratul-Empreendimentos e Administração Tupy Ltda, o lote nº 486, com a mesma área original de 384,00m<sup>2</sup> (fls. 74/77), sem qualquer menção à desapropriação anterior, registrando-se a transação no cartório imobiliário, em 07.02.1975 (fls. 71), tendo a compradora, em seguida, construído, no terreno, um prédio que tomou o nº 741; em 1984 o dito imóvel, então pertencente a Pedro Paranhos de Araújo, foi transferido para Lélcio Paulo Lobo Cavalcanti, sendo logo objeto de uma hipoteca em favor da firma Bradesco Rio S.A. Crédito Imobiliário (certidão de fls. 78).

3. Segundo informa o DER-RJ, item *c* de fls. 95, o terreno do atual prédio 741 "invadiu em parte a área desapropriada, numa proporção de 58,45% desta área", incluindo-se, neste terreno, a parte que, a despeito de adquirida por desapropriação, não fora utilizada no alargamento da estrada, tendo permanecido, indevidamente, na posse dos expropriados (planta de fls. 90).

Estes são os aspectos fáticos da questão, cujas consequências de ordem jurídica se desdobram em vários problemas, a seguir, focalizados e sobre os quais caberia o exame das medidas a serem tomadas em prol dos postergados direitos do DER-RJ.

4. O primeiro problema a ser enfrentado diz respeito aos registros imobiliários existentes, em princípio, conferidores da propriedade imobiliária, nos termos do previsto no artigo 530, nº I, do Código Civil.

Sem dúvida, o sistema adotado no direito pátrio confere, ao registro do título, a propriedade imobiliária, se bem que a própria Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) admita possa ser o registro retificado ou anulado por sentença em processo contencioso (art. 216).

Todavia, no que concerne às desapropriações, dada a unânime caracterização da aquisição por desapropriação como uma "aquisição originária", a doutrina tem consagrado um outro referencial para fixar o momento da aquisição da propriedade por parte do poder expropriante.

O ilustre SEABRA FAGUNDES (*Desapropriação no Direito Brasileiro*), ensina:

"A lei vigente não consagrou nenhum dos seus dispositivos à determinação da fase em que ocorre a translação do domínio. Parece-nos, todavia, que o art. 141, 16º da Constituição fornece elementos para se inferir que aquele momento é o do pagamento ou consignação do preço. O citado dispositivo constitucional, autorizando a desapropriação mediante indenização prévia, vinculou a consumação do exproprioamento ao efetivo pagamento."

Válida a argumentação em face dos termos semelhantes da Constituição vigente.

No mesmo sentido, quanto ao momento da consumação do ato expropriatório, confirmam-se os pronunciamentos de EBERT CHAMOUN (*Perda e aquisição da propriedade do bem expropriado*, RDA 76/476), EURICO SODRÉ (*A desapropriação por necessidade e utilidade pública*, p. 73), WHITAKER (*Desapropriação*, p. 34), J.M. CARVALHO SANTOS (*Código Civil Brasileiro Interpretado*, Vol. VIII, p. 206), OROZIMBO NONATO (*Parecer - PDA 68/389*), SANTIAGO DANTAS (*Problemas de direito positivo*, p. 190), e ILDEFONSO MASCARENHAS DA SILVA (*Desapropriação por necessidade e utilidade pública*, p. 268).

Por outro lado, ao examinar a transcrição do título do expropriante, ainda informa SEABRA FAGUNDES (*ob. citada*, p. 388), esclarecendo as finalidades da transcrição deste título oriundo do processo expropriatório:

"A transcrição regulariza a transferência do domínio e deve ser feita para comodidade dos interessados, sobretudo do adquirente. Mas não é imprescindível. A transmissão do domínio, na desapropriação, se opera, mesmo em relação a terceiros, sem a transcrição do título de transferência no registro de imóveis. Isto porque o caráter de cessão compulsória, que reveste a expropriação como meio de perda e aquisição da propriedade, impõe, necessariamente a intangibilidade dos seus efeitos".

E é esta intangibilidade dos efeitos do pagamento do preço expropriatório que confere o domínio público do bem desde o momento deste pagamento, constituindo, assim, a aquisição por desapropriação numa exceção ao princípio geral insculpido no nosso direito no sentido da aquisição da propriedade imobiliária mediante a transcrição do título no registro de imóveis competente.

Daí porque, as transcrições existentes com relação ao imóvel objeto do presente processo não inibem o anterior domínio da pessoa de direito público expropriante, domínio este estabelecido no momento em que fora pago o preço da desapropriação.

5. E nem se diga que tais princípios não teriam vigência no caso de uma desapropriação amigável, efetivada mediante escritura.

FRANCISCO CAMPOS, em parecer publicado às fls. 309 do Vol. 24 da RDA, enfoca, com precisão, a essência da desapropriação amigável:

"Na desapropriação mediante acordo o objeto da transação é exclusivamente o preço ou valor da indenização. A escritura em que desapropriado e desapropriante acordam efetivar amigavelmente a desapropriação teve por único objeto, nem outro objeto poderia ter, uma vez que era o único ponto suscetível de desacordo ou de controvérsia, o *quantum* da indenização. O objeto do consentimento, da aquiescência ou do acordo de proprietário, é, portanto, tão somente, o *quantum* da indenização, pois para que se operasse a desapropriação não seria necessária a sua anuência. O proprietário, mediante a escritura de acordo, dispensou apenas e tão somente o processo de avaliação do imóvel, acatando, como valor do mesmo, a quantia oferecida pelo desapropriante".

No mesmo sentido e proclamando a inexistência de negócio jurídico na desapropriação amigável, pronunciou-se o douto PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Privado*, Vol. 14, p. 163).

Desta maneira, também nas chamadas escrituras de aquisição por desapropriação, o domínio do expropriante, igualmente, se estabelece desde o momento do pagamento do *quantum* da indenização.

6. A consequência desta aquisição do bem pelo Poder Expropriante seria a caracterização de alienações *a non domino de parte da compra e venda* efetuada, em 1975, em favor da Firma Empratul - Empreendimentos e Administração Tupy Ltda., mácula que se transmitiu às subseqüentes alienações referentes ao mesmo imóvel até a sua aquisição por Lélío Paulo Lobo Cavalcanti e sua mulher.

Do antigo lote 486, Cremilda Pacheco Bellas e seus filhos somente poderiam vender uma área de 189,60 m<sup>2</sup>, porquanto a área de 194,40 fora adquirida pelo DER-RJ; mas, desta última, os 113,63 m<sup>2</sup> foram indevidamente incluídos na venda à Empratul, venda esta, *em parte, a non domino*, e conseqüentemente, nesta parte, inexistente.

7. A despeito de caracterizada a venda *a non domino*, outro problema se apresenta, este de suma importância, e referente às transcrições efetuadas no cartório imobiliário e que, sucessivamente, permitiam o registro das transações subseqüentes, isto em face do descuido do DER-RJ em registrar a sua anterior aquisição por desapropriação.

Vem à luz, deste modo, a tese da boa fé dos terceiros adquirentes, que teriam transacionado com base nos registros constantes do cartório imobiliário e nos quais nenhuma contradita se achava anotada com relação à validade dos ditos registros.

Cuidar-se-ia então de examinar os efeitos das transcrições e seus reflexos nos direitos de terceiros adquirentes de boa fé, matéria objeto de intermináveis discussões entre os doutos e soluções antagônicas adotadas no direito objetivo de diversas procedências.

O caminho trilhado pelo Código Civil Alemão, ardorosamente defendido por civilistas pátrios, inclusive quanto à sua adoção pelo Código Civil Brasileiro, protege o terceiro adquirente fundado no teor do registro fundiário.

Dois dispositivos do aludido Código, citados por SERPA LOPES (*Tratado de Registros Públicos*, Vol. I, p. 36), dispõem sobre os registros fundiários.

O primeiro, o do § 891, assim estabelece:

"Se no registro fundiário estiver inscrito um direito em nome de alguém, presumir-se-á que o direito lhe pertence".

Adverte, no entanto o douto autor que a chave do sistema imobiliário germânico se assenta, não tanto naquela disposição, como na subseqüente, a do § 892, que determina:

"Reputa-se exato o teor do registro fundiário a favor daquele que adquire, por ato jurídico, um direito sobre um imóvel ou um direito sobre um tal direito, a menos que não esteja inscrita uma contradita contra a exatidão ou não seja conhecida do adquirente a inexistência".

Trata-se, no primeiro parágrafo, do "princípio da presunção", enquanto o segundo estabelece o "princípio da fé pública".

Resumindo a orientação da lei alemã, ensina SERPA LOPES (*ob. cit.*, p. 37):

"Reputam-se verdadeiras as inscrições efetuadas no Registro Imobiliário, ainda quando não o sejam, para todo aquele que adquirir por ato voluntário um direito real, estando de boa fé.

Assim, o adquirente de boa fé adquire a propriedade daquele que, embora não sendo proprietário, se encontra inscrito".

Conclui ainda o douto autor:

"A boa fé porém é excluída: a) se constava inscrita uma impugnação à exatidão do registro; b) se o adquirente tinha conhecimento positivo da inexistência do registro".

Adotado pois o princípio da fé pública da transcrição fundiária, a aquisição fundada neste registro convalidaria até mesmo a venda *a non domino*, desde que inexistentes as situações de exclusão da boa fé do adquirente.

8. O Código Civil Brasileiro abordou o problema dos efeitos das transcrições imobiliárias nos artigos 859 e 860, assim redigidos:

"Art. 859 - Presume-se pertencer o direito real à pessoa em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu".

"Art. 860 - Se o teor do registro de imóveis não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar que se retifique".

Princípios estes adotados na Lei de Registros Públicos - Lei nº 6.015/73 - da qual o artigo 212 repete, quase literalmente, o teor do artigo 860 do Código Civil.

Pelo que se vê acima, a lei brasileira aderiu ao "princípio da presunção" estabelecido no § 891 do Código Civil Alemão, sem reproduzir o outro princípio, o da "fé pública" o qual, no § 892, protegia, até as últimas consequências, o adquirente de boa fé.

Todavia, segundo ainda o mesmo SERPA LOPES, duas correntes surgiram no direito pátrio acerca do alcance das transcrições,

"pretendendo a primeira que a transcrição não representa senão uma forma de publicidade, para eficácia em relação a terceiros, mas não purga o domínio, estando este sujeito às reivindicações do espoliado; a segunda que pretende que o sistema vigorante entre nós corresponde à fé pública que é o característico do sistema germano-suíço". (*ob. cit.*, p. 48 verso).

Alinhando-se o douto jurista nas hostes defensoras da aplicabilidade dos princípios do direito alemão, cita ele, em prol desta posição, os pronunciamentos de LISIPO GARCIA, CLÓVIS BEVILAQUA, FILADELFO DE AZEVEDO e ARNOLDO DE MEDEIROS.

Em campo contrário se encontram as opiniões de VIRGILIO SÁ PERBIRA e, principalmente, SORIANO NETO, pelo vulto da argumentação expendida em seu trabalho "Publicidade Material do Registro Imobiliário".

Inviável se tornaria, neste parecer, reproduzir as posições assumidas por todos estes ilustres juristas, defensores de teses antagônicas, mas oportuna seria a citação dos comentários, sobre o assunto, expendidos por um autor mais contemporâneo, o ilustre Professor AFRÂNIO DE CARVALHO, aduzidos no seu trabalho já clássico *Registro de Imóveis*, edição de 1976, vasados nestes termos:

"Não se torna mister recapitular a controvérsia travada em torno da interpretação do artigo 859 do Código Civil que, dividindo os juristas, repercutiu nos julgados dos tribunais, até que a jurisprudência se firmasse no sentido do seu alcance menor, graças ao império do recurso extraordinário. É que Soriano Neto, de uma vez por todas, já a recapitulou em uma monografia deveras exemplar, pela objetividade, pela clareza, pela linguagem, alinhando no seu texto, um a um, os argumentos expendidos pelos defensores do alcance maior para os refutar afinal, em uma crítica impecável, cuja procedência, no essencial, foi lealmente reconhecida pelo autorizado porta-voz da doutrina combatida.

Ao desenvolvê-la, mostrou que os juristas apostados em atribuir àquele artigo a força dupla de presunção *juris tantum*, dentre as partes, e *juris et jure*, perante terceiros de boa fé, adquirentes a título oneroso, se equivocaram ao supor que ele tenha essa força do Código Alemão, do qual foi trasladado para o nosso. Ali existem dois artigos diferentes para cobrir toda a matéria, que aqui se pretendia cobrir somente com um deles: um, o § 891, estabelece a presunção de verdade da inscrição, o outro, o § 892, a proteção do terceiro adquirente de boa fé.

Ao passo que o nosso Código Civil copiou o § 891 do Código Civil Alemão, deixou de copiar o § 892, que ressalva a proteção do terceiro de boa fé, ou, noutras palavras, a proteção do tráfico (ob. cit. p. 42-43)."

Mais adiante, na mesma obra (pp. 184 e 186), o ilustre jurista reafirma as suas conclusões, afirmando:

"Se é certo que o Código Civil adotou o princípio da presunção, também o é que deixou de adotar o princípio da fé pública, pois, dos dois artigos contíguos do Código Civil Alemão, só copiou o concernente à presunção".

"No regime do atual Código Civil, em que vigora apenas o princípio de presunção, o prejudicado por uma inscrição inverídica tem ação de retificação contra quem quer que seja, isto é, também contra o terceiro de boa fé, que adquiriu o imóvel a título oneroso".

Por outro lado, afigura-se-me correto o entendimento esposado pelo insigne autor quando se verifica a adoção, pelo Código Civil Brasileiro, da responsabilidade pela evicção (artigos 1.107 e seguintes), instrumento de proteção da boa fé do adquirente de imóvel reivindicado por seu legítimo proprietário, mas desnecessário se esta boa fé se encontrasse totalmente protegida pelos efeitos da transcrição, efeitos estes que convalidariam o domínio do adquirente, mesmo em se tratando de alienação *a non domino*.

9. Predominando, no sistema do direito brasileiro, a reclamação do prejudicado contra o registro inexacto, cumpre verificar, todavia, a questão da oportunidade da reclamação, de vez que, no caso presente, o primeiro registro suscetível de impugnação data de 1975 (fls. 71), vigorante por prazo superior aos 10 anos previstos como prazo prescricional das ações reais.

No entanto, trata-se no caso de transcrição que atinge imóvel adquirido por desapropriação por uma autarquia estadual, pessoa de direito público, sujeita ao regime específico

de direito público que estende, aos imóveis autárquicos, todas as vantagens e também desvantagens que ornamentam os imóveis públicos.

E, entre as características destes últimos, avulta a de imprescritibilidade, diretamente ligada à questão acima suscitada.

Na verdade, este princípio impede a arguição da prescrição aquisitiva de terceiro sobre o bem público porquanto não se manifesta a prescrição extintiva do direito da pessoa de direito público em reivindicar o seu bem em mãos de terceiros, seja a que tempo for e sem se ater aos prazos previstos para o exercício da ação real.

A imprescritibilidade tanto é negativa, quando se opõe a um pretendido usucapião, quanto positiva, no tocante à reivindicação do bem.

O ilustre administrativista CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, na sua importante obra *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, tece, à p. 234 e seguintes, considerações sobre o título "Autarquia e regime de Direito Público", concluindo:

"Isto posto, conclui-se, necessariamente, que ao se dizer que a autarquia é pessoa de direito público vai implícita a afirmação de que se trata de um sujeito norteado essencialmente pelas regras de direito público, isto é, de um titular de direitos e obrigações definidos como públicos.

Esse conjunto de direitos e obrigações, em sua totalidade ou complexo, dá margem ao que pode chamar de "regime jurídico". Tratando-se de conjunto de direitos e obrigações regrados pelo direito público logicamente se designará "regime de direito público".

E é este "regime de direito público", com ele trazendo a característica da "imprescritibilidade" dos bens da autarquia DER-RJ - pelo menos até o ano de 1990, quando pelo Decreto nº 15.330, foi a autarquia transformada em Fundação Pública - que permitiria, ao órgão, reivindicar o seu imóvel, mesmo depois de transcorrido o prazo prescricional coninado para as ações reais.

Isto se não estendido, às Fundações Públicas, o mesmo regime de direito público aplicável aos órgãos autárquicos.

10. Finalmente, caberia ressaltar que, em face dos argumentos acima expostos, parece-nos indeclinável a atitude do DER-RJ com relação à reivindicação do seu imóvel indevidamente usurpado.

É ainda do ilustre professor paulista acima citado a observação de que as autarquias, como pessoas públicas administrativas, "não têm disponibilidade sobre os interesses públicos, mas apenas o dever de curá-los nos termos das finalidades pré-determinadas legalmente", devendo assim ser submetidas a certos princípios, entre os quais "o da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos"

Na p. 308 da obra citada, ensina o mestre, com relação ao princípio acima referido:

"A qualificação de público, dada pela lei ou ato de força jurídica equivalente a um bem ou interesse, tem o condão de fixá-lo inamovivelmente na esfera privativa e exclusiva do Estado, mandamento que impõe à própria Administração, isto é, ao conjunto de órgãos administrativos do Estado. Em face disto, também a ela é vedado desentranhar estes direitos do setor público.

Ao nível da Administração, os interesses públicos são inalienáveis e, por isso mesmo, não podem ser transferidos aos particulares. Aplicações deste princípio são inúmeras e encontram-se bem tipificadas, por exemplo, na inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos".

Frente ao exposto e se devidamente aprovado o presente parecer, sugiro seja o processo remetido ao DER-RJ para conhecimento dos seus devidos termos, bem como, em razão da autonomia administrativa do órgão, decida quanto às medidas a serem tomadas com relação ao imóvel em tela.

Este é o meu parecer, salvo melhor juízo.  
Rio de Janeiro, 02.06.1993

**Luiz Carlos Guimarães Castro**  
Procurador do Estado

VISTO

À d. PG-02, manifestando minha concordância com o mui douto Parecer nº 05/93-LCGC, de fls. 97 a 113, do ilustre Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO. Alvitro a possibilidade de que seja verificada pelo DER-RJ, qual a área que é indispensável à segurança da estrada e se a mesma atinge a construção da casa indicada na planta às fls. 15, abrindo-se, eventualmente, a possibilidade de composição com os particulares, desde que resguardados os interesses públicos.

Em 21 de junho de 1993.

**Paulo Silveira Martins Leão Junior**  
Procurador-Chefe da  
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente

VISTO

Aprovo o Parecer nº 05/93-LCGC, subscrito pelo ilustre Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO (fls. 97/113), referendado pela Chefia da d. Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (fls. 114).

À Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico (fls. 79 verso) para ciência e posterior remessa à FUNDERJ, visando à efetivação das providências indicadas no Parecer ora aprovado.

Em 14 de julho de 1993.

**Marcus de Moraes**  
Procurador-Geral do Estado  
Em exercício

Proc. nº 303/73