PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA
Recurso Administrativo nº 1003110-09.2022.8.26.0587

(167/2024-E)

RECURSO ADMINISTRATIVO - DEMARCAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS - ÁREA RESERVADA AO DOMÍNIO MUNICIPAL POR LEIS ESTADUAIS - REGULARIDADE DA TITULAÇÃO EM NOME DO ESTADO PARA TRANSMISSÃO SUBSEQUENTE AO MUNICÍPIO POR TERMO DE CONVENÇÃO ADMINISTRATIVA - INEXISTÊNCIA DE NULIDADE DO REGISTRO, QUE SE FUNDA EM TÍTULO JUDICIAL E NO ARTIGO 26, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARECER PELO PROVIMENTO PARCIAL DOS RECURSOS APENAS PARA AFASTAMENTO DA PENA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ, INCABÍVEL NA VIA ADMINISTRATIVA.

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça,

Trata-se de recursos interpostos por **Luiz Carlos Guizelini Balieiro** e **Associação Maresias Futebol Clube e outros** contra a r. sentença do MM. Juiz Corregedor Permanente do Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da Comarca de

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

São Sebastião/SP, que julgou improcedente pedido de providências promovido pelo primeiro recorrente e o condenou ao pagamento de multa por litigância de má-fé (fls. 947/972, 994/1.013; 930/944).

A parte interessada busca o reconhecimento de nulidade de pleno direito do registro em nome do Estado de São Paulo das terras devolutas do distrito de Maresias, que alega serem municipais, com o consequente cancelamento das matrículas n.46.677 e n.46.674, bem como das matrículas que destas se originaram (fl. 19).

Em outros termos, o fundamento é a nulidade de pleno direito da titulação em nome do Estado de São Paulo de terras devolutas localizadas no raio distrital de Maresias, que foram abrangidas por laudo homologado pelo juízo da ação discriminatória.

A parte alega, ainda, que o Decreto-Lei n.14.916/1945 disciplinou as terras devolutas municipais e revogou o Decreto Estadual n.6.473/1934, o qual serviu como fundamento da ação discriminatória n. 01/1939.

Após o ingresso de terceiros, que foram admitidos como assistentes (fl. 712), e a manifestação das Fazendas Públicas interessadas (fls. 733/757 e 857/890), ao lado daquela do Oficial (fls. 540/561 e 912/927), o Corregedor Permanente, além de reconhecer a via escolhida como inadequada, julgou o pedido improcedente por entender que a impugnação se refere ao próprio título judicial e não ao procedimento administrativo observado pelo Oficial de Registro de Imóveis, o qual se realizou sob sua supervisão, com acompanhamento do Ministério Público, das Fazendas Públicas interessadas e de demais órgãos públicos competentes.

O juízo de primeiro grau concluiu pela inadequação da via

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

eleita uma vez que o pedido administrativo visa rescisão da coisa julgada derivada da sentença proferida em 1944, a qual declarou a área do 2º Perímetro de São Sebastião como terras devolutas do Estado de São Paulo, com a observação de que, ao tempo do pedido, havia tão somente o raio municipal da sede do município; que a sentença discriminatória é anterior à criação do Distrito de Maresias; que a Constituição Federal de 1988 não faz menção a terras devolutas municipais; que não houve prejuízo ao patrimônio municipal, uma vez que o Estado de São Paulo transferiu ao Município de São Sebastião todas as glebas consideradas disponíveis e que se encontravam em área urbana; que o procedimento do Oficial seguiu o método adotado pelo Estado de São Paulo para a regularização das terras devolutas estaduais. Ao final, condenou a parte requerente por litigância de má-fé, entendendo que seu pleito é manifestamente infundado e que informação importante para o julgamento foi omitida (fls. 930/944).

A parte requerente apresentou recurso administrativo, alegando, basicamente, que pretende o reconhecimento de nulidade do registro em nome do Estado das terras devolutas municipais de Maresias já que efetivado sem título que o ampare, bem como que incabível condenação em litigância de má-fé (fls. 947/972).

A Associação Maresias Futebol Clube e outros apresentaram recurso de apelação, também sustentando que não se objetiva invalidar o título, mas o procedimento registral seguido para seu cumprimento; que o Oficial Registrador deveria ter transcrito fielmente o que está no título, observando a ressalva quanto à justificação de posse a todos os demais ocupantes, nos termos da lei, o que não foi feito, a evidenciar a flagrante nulidade do registro (e não do título); que a multa aplicada com base no artigo 81 do CPC é inadequada já que inexiste má-fé ou dolo, além

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

de ser incabível na via administrativa (fls. 994/1.013).

A Procuradoria de Justiça opinou pelo não provimento dos recursos (fls. 1.055/1.061).

É o relatório.

De início, cumpre consignar que, em se tratando de pedido de providências, pois o que se busca é ato de averbação (cancelamento de registros), a apelação interposta às fls. 994/1.013 deve ser recebida como recurso administrativo.

Vale anotar, ainda, que, embora não haja notícia de prenotação válida, como se trata de alegação de nulidade de pleno direito do registro (artigo 214 da Lei de Registros Públicos), importante a análise do mérito.

Também deve-se observar que os únicos atingidos por eventual reconhecimento da nulidade alegada são o Município de São Sebastião e a Fazenda do Estado de São Paulo, como revelam as averbações das matrículas desdobradas dos registros impugnados (fls. 54/111), de modo que suficientes as intimações determinadas na decisão de fl. 724 para atendimento da regra do artigo 214, §1º, da Lei de Registros Públicos.

No mérito, os recursos não comportam provimento já que não se identifica a alegada nulidade *"por erro de fato substancial"*, consistente na titulação em nome do Estado de São Paulo de área de terras reservadas por lei estadual ao município.

De fato, e como bem destacado pelo Oficial Registrador (fls. 540/561), não existe comando legal atribuindo exclusivamente aos

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

municípios a incumbência de proceder à discriminação de terras devolutas.

É certo que, com o recente acréscimo do artigo 195-B à Lei de Registros Públicos pela Lei n.14.620/2023, permitiu-se aos municípios, assim como à União, aos Estados e ao Distrito Federal, solicitar a abertura de matrícula de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio tenha sido assegurado pela legislação.

Mas, isso não significa que o procedimento ora impugnado tenha sido irregular, notadamente se considerado o longo lapso desde a propositura da ação pelo Estado, em 1939, e a homologação da demarcação por sentença proferida em janeiro de 2002.

Aliás, vale salientar que nunca houve, nas Constituições da República Federativa do Brasil, previsão de terras devolutas municipais.

Como se sabe, as terras brasileiras ficaram sob o domínio do rei de Portugal até a nossa independência, quando foram transferidas para o patrimônio nacional.

Com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, as terras foram distribuídas aos Estados em cujos limites se encontravam:

> *"Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.*
>
> *Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio*

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

dos Estados, em cujo território estiverem situados".

A mesma situação se manteve até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

"Art. 20. São bens da União: (...)

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; (...)

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: (...)

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União".

Ainda que as Leis Estaduais n.16/1891 e n.9.842/1967, que disciplinaram a organização dos municípios do Estado de São Paulo, tenham definido como de domínio privado das municipalidades as terras devolutas compreendidas em um raio de seis quilômetros a partir da praça central da sede dos municípios e do ponto central dos seus distritos, verifica-se, diante do princípio da simetria federativa, o qual reduz a autonomia dos Estados, que a melhor técnica foi observada no caso ora analisado, com regularização, em primeiro lugar, da titularidade das terras devolutas com a sua discriminação e demarcação em nome do Estado, para posterior transmissão ao município das terras disponíveis.

Nesse sentido foi a manifestação da Subprocuradoria Geral do Estado no Processo CC/1176596/2017 (GDOC nº 16847-84.956/2018), recomendando a aprovação parcial do Parecer PA 77/2011 e do Parecer GPG/Cons nº 46/2011 (fls. 556/557):

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

"a) A Constituição da República somente atribuiu a propriedade de terras devolutas à União e aos Estados, na forma dos artigos 20, inciso II e 26, inciso IV, razão pela qual somente a esses entes foi atribuída legitimidade para discriminar terras devolutas.

b) Aos municípios foi atribuída a propriedade das terras declaradas devolutas inseridas no círculo municipal e raio distrital, na forma do artigo 60 do Decreto-Lei Complementar 9, de 31 de dezembro de 1969, que vigorou até revogação expressa pela Lei Complementar 1.004, de 11 de dezembro de 2006.

c) Os municípios têm direito adquirido às terras declaradas devolutas até a revogação do Decreto-Lei Complementar 9 de 31 de dezembro de 1 969, desde que até esta data tenha ocorrido o trânsito em julgado da fase declaratória do procedimento discriminatório.

d) A exigibilidade do direito atribuído aos municípios somente se inicia após o trânsito em julgado da fase demarcatória do procedimento discriminatório.

e) As terras declaradas devolutas após a revogação do Decreto Lei Complementar 9, de 31 de dezembro de 1969, desde que ocorrido o trânsito em julgado da fase demarcatória do procedimento discriminatório, poderão ser alienadas aos municípios na forma do que disciplinam o artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual, e o artigo 17, inciso I, da Lei 8666/93".

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

Como destacado na r. sentença recorrida, a ação discriminatória de autos n.01/1939 (0000001-13.1939.8.26.0587) foi distribuída em 09 de janeiro de 1939 e julgada em 10 de abril de 1944, anteriormente, portanto, à criação do Distrito de Maresias, o que se deu pelo Decreto-lei Estadual n.14.344 de 30 de novembro de 1944.

Por sua vez, somente com o advento da Lei Estadual n.9.842, de 19 de setembro de 1967, é que se passou a reservar ao patrimônio municipal as terras devolutas abrangidas pelo raio de seis quilômetros contados do ponto central dos respectivos distritos.

Resta evidente, portanto, que o Distrito de Maresias não poderia ter sido destacado na sentença que finalizou a fase declaratória do procedimento discriminatório.

Referida área também não poderia ter sido atribuída diretamente ao município na fase demarcatória, pois a ação foi promovida pelo Estado de São Paulo, que é o seu titular por expressa disposição constitucional (artigo 26, IV, CF).

Note-se que o Estado apenas atendeu ao comando do artigo 33 do ADCT da Constituição Estadual, que fixou prazo para a separação entre terras devolutas e particulares, com manutenção de cadastramento atualizado dos seus recursos fundiários.

Na sequência, identificado o direito adquirido do município a determinadas áreas inseridas no perímetro discriminado, bem como a sua disponibilidade em face do artigo 203 da Constituição Estadual, Termo de Convenção Administrativa foi firmado para regularização do registro com a transmissão das respectivas áreas ao município.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

Justamente para que essa regularização pudesse ser realizada ao final do procedimento é que o laudo de arbitramento delimitou o Distrito de Maresias e o identificou como área municipal.

Por se tratar de trabalho extremamente complexo, não haveria sentido em se excluir da demarcação parte da área pública declarada devoluta, exigindo-se novas providências por parte do município para regularização do registro.

Por outro lado, se houve erro na decisão judicial que homologou a demarcação em favor do Estado incluindo referido raio distrital, é questionamento reservado à via jurisdicional.

Sob o aspecto registral, a titulação em favor da Fazenda Pública do Estado de São Paulo tem perfeito suporte no título judicial apresentado (fls. 140/156) e no texto constitucional.

Não se vislumbra, em consequência, *"erro de fato substancial"*, tampouco impossibilidade jurídica ou ilicitude nos registros realizados.

Apenas no que diz respeito à condenação do recorrente Luiz no pagamento de multa no valor de dez mil reais por litigância de má-fé (artigo 81 do Código de Processo Civil), a sentença merece reparo, o que pode ser feito com base no poder hierárquico da Corregedoria Geral da Justiça.

De fato, na via extrajudicial, não existe litígio propriamente dito, sendo permitida a revisão de decisões administrativas anteriores.

Neste contexto e por serem a dúvida e o pedido de providência processos administrativos regidos pelo princípio da legalidade

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.

estrita, incabível aplicação de norma processual punitiva por analogia. Neste sentido, o Parecer n. 102/2010-E, de autoria do MM. Juiz Assessor da Corregedoria José Marcello Tossi Silva (Processo CG n. 129.569/2009).

Diante do exposto, o parecer que submeto à elevada consideração de Vossa Excelência é no sentido de que a apelação de fls. 994/1.013 seja recebida como recurso administrativo e que os recursos administrativos interpostos sejam parcialmente providos para reforma parcial da r. sentença de primeiro grau, com afastamento apenas da condenação da parte requerente por litigância de má-fé.

Sub censura.

São Paulo, 19 de março de 2024.

Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad

Juíza Assessora da Corregedoria

Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por LUCIANA CARONE NUCCI EUGENIO MAHUAD. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9FBD4.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA

CONCLUSÃO

Em 19 de março de 2024, faço estes autos conclusos ao Doutor **FRANCISCO LOUREIRO**, Excelentíssimo Corregedor Geral da Justiça. Eu, Vivian Tamashiro, Escrevente Técnico Judiciário, GAB 3.1, subscrevi.

Proc. nº 1003110-09.2022.8.26.0587

Vistos.

Aprovo o parecer apresentado pela MM. Juíza Assessora da Corregedoria e por seus fundamentos, ora adotados, **recebo a apelação como recurso administrativo e dou parcial provimento aos recursos administrativos** interpostos para reforma parcial da sentença de primeiro grau, **com afastamento apenas da condenação da parte requerente por litigância de má-fé.**

Int.

São Paulo, data registrada no sistema.

FRANCISCO LOUREIRO

Corregedor Geral da Justiça

Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por FRANCISCO EDUARDO LOUREIRO. Para acessar os autos processuais, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sgcr/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1003110-09.2022.8.26.0587 e o código F9C80A.