



INSTITUTO DE TERRAS DO PIAUÍ

PARECER Nº
PROCESSO Nº
INTERESSADO:

1/2023/PJ/DGERAL/INTERPI-PI/DGERAL/INTERPI-PI
00071.002424/2023-70
INTERPI

ASSUNTO:

Parecer Referencial relativo aos processos de reconhecimento de domínio regidos pela Lei Complementar Estadual nº 244/19

E M E N T A

PARECER REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REGISTROS PÚBLICOS. DIREITO AGRÁRIO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. IMÓVEL MATRICULADO EM NOME DE PARTICULAR. ART. 1.245, DO CC/02 E ART. 530, I, DO CC/1916. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO OU DÚVIDAS QUANTO À HIGIEZ DO TÍTULO TRANSLATIVO DA PROPRIEDADE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO PARA O PRIVADO. SUPERAÇÃO DO QUADRO DE INCERTEZA E DE INSEGURANÇA JURÍDICA. INSTRUMENTO LEGAL. RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO. APLICAÇÃO DA TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS. ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO ADCT DA CE/89. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 244/19. REQUISITOS LEGAIS. ART. 3º, DA LC Nº 244/19. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUE GERA, INCLUSIVE, MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA AO GESTOR PÚBLICO. PARECER QUE, UMA VEZ APROVADO PELAS INSTÂNCIAS SUPERIORES DA PGE, PODERÁ SER APLICADO AOS CASOS IDÊNTICOS. JUNTADA DE CÓPIA DO PARECER REFERENCIAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONGÊNERE. DISPENSA DE ANÁLISE DO CASO PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, RESSALVADA A HIPÓTESE DE CONSULTA ACERCA DE DÚVIDA DE ORDEM JURÍDICA DEVIDAMENTE IDENTIFICADA E MOTIVADA.

PARECER REFERENCIAL PJ/INTERPI Nº 01/2023

Exmo. Senhor Procurador-Geral do Estado,

I - RELATÓRIO

Tramitam nesta autarquia inúmeros pedidos de regularização fundiária, na modalidade *reconhecimento de domínio* (LC 244/19), formulados por particulares (pessoa física/jurídica) buscando a emissão, pelo INTERPI, de *Termo de Reconhecimento de Domínio (TRD)* relacionado a imóveis rurais dos quais são proprietários, e que estão devidamente matriculados na competente Serventia Extrajudicial, mas cuja cadeia dominial não consegue revelar o hígido destaque do patrimônio público para o privado.

Em virtude dessa incerteza, esses proprietários manifestam perante o INTERPI interesse em aderir ao Programa de Regularização Fundiária e, com isso, obter manifestação expressa do Estado, consubstanciada no TRD, na qual o ente reconhece a natureza privada do bem, encerrando-se qualquer questionamento sobre eventual vício no destaque original da gleba, consolidando definitivamente a propriedade em seus patrimônios, nos moldes assentados no Registro Público.

Com o avanço da execução da política de regularização, a quantidade de processos dessa natureza tem se avolumado a cada dia, com a perspectiva de aumento considerável a partir da atuação mais efetiva do INTERPI nos processos discriminatórios administrativos. Por cuidar-se de demanda de caráter repetitivo, para os quais já existe posição firme desta Procuradoria Geral quanto aos parâmetros a serem observados pelo INTERPI em pedidos desse jaez, consolidada em centenas de pareceres exarados em processos individuais idênticos, mostra-se pertinente, em nome do princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da CF, a emissão de Parecer Referencial sobre o tema.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. DO PARECER REFERENCIAL E DO SEU CABIMENTO NOS PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO – LC 244/19.

Em relação à utilização do Parecer Referencial com vistas a regular a matéria em questão, cumpre salientar que o aludido instituto encontra previsão no **Regimento Interno** da Procuradoria Geral do Estado do Piauí (RIPGE), Resolução CSPGE no 001, de 31 de outubro de 2014, especificamente nos arts. 78-A a 78-F, na forma aprovada pela Resolução CSPGE no 001, de 5 de fevereiro de 2020 (DOE publicado em 06.02.2020, p. 26). Segundo o art. 78-A do RIPGE:

“Art. 78-A Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia das Procuradorias Especializadas interessadas, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos”

Trata-se de instrumento jurídico franqueado aos Procuradores do Estado do Piauí, no esteio da prática já adotada por outras Procuradorias, direcionado à otimização e racionalização dos trabalhos decorrentes do exercício da competência de consultoria jurídica deste órgão. O §1º, do Art. 78-A do RIPGE assim o define:

“Art. 78-A (...)

§1º Considera-se Parecer Referencial a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas”, desde que esses processos e expedientes administrativos possuam “os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos”

Com isso, dá-se concretude ao comando gravado no art. 30, *caput*, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), uniformizando entendimentos e aumentando a segurança jurídica na atuação estatal. Noutra banda, o RIPGE prevê que *“a juntada de cópia do Parecer Referencial em processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada pelas Procuradorias Especializadas competentes”* [Art. 78-A, §2º, RIPGE], bastando a Administração instruir o processo com cópia do parecer referencial e a declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do opinativo e que serão seguidas as orientações nele contidas.

Salvo melhor juízo, é este o caso dos processos de reconhecimento de domínio regidos pela Lei Complementar nº 244, de 11 de dezembro de 2019.

2 - DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO – LC 244/19

2.1 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

2.1.1 - Da Política de Regularização Fundiária - Lei Estadual nº 7.294/19 e Lei Complementar nº 244/19

Ao longo de décadas, o Estado do Piauí vem tentando pôr termo aos graves problemas fundiários existentes em seu território - notadamente na região sul - através da elaboração e da execução de política pública direcionada à regularização das situações ocupacionais já consolidadas em terras estaduais, franqueando ao ocupante de boa-fé, que esteja efetivamente explorando o imóvel e cumpra os requisitos estatuídos em lei, o direito à aquisição da gleba. Atualmente, a Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí opera sob dois pilares bem definidos e com regramentos próprios:

- Regularização de Ocupações (RFO), regida pela **Lei Estadual nº 7.294/19**, focada em quem ocupa **terras comprovadamente públicas** (*matriculadas em nome do Estado do Piauí, suas autarquias ou fundações*) ou **devolutas** de maneira precária ou como meros possuidores; e
- Reconhecimento de Domínio (RDD), regido pelo **art. 7º, parágrafo único, do ADCT, da Constituição Estadual, c/c as disposições da Lei Complementar nº 244/19**, pensado para os **particulares**, pessoa física ou jurídica, **proprietários de imóveis rurais, devidamente matriculados junto ao competente Cartório**, cuja cadeia dominial não demonstre a validade da sua aquisição originária. A ausência de comprovação da correta transmutação da propriedade coloca esse domínio numa linha de incerteza passível de questionamentos. O *reconhecimento de domínio* vem com o desiderato de afastar essa nuvem de insegurança que paira sobre boa parte dos registros de imóveis rurais piauienses.

A hipótese em apreço versa sobre imóvel já **matriculado em nome de particular**, atraindo, por conseguinte, a aplicação do **Art. 7º, parágrafo único, do ADCT, da Constituição Estadual**, e das disposições da **Lei Complementar nº 244/19**.

2.1.2 – Da propriedade imobiliária particular – aquisição originária - irregularidades

Pelo Código Civil de 1916, a aquisição da propriedade imobiliária, por ato *inter vivos*, somente se aperfeiçoava com a transcrição do respectivo título translativo. O Código Civil de 2002 manteve essa sistemática ao instituir, em seu art. 1.245, que “*transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis*”.

Partindo-se da premissa que toda propriedade imobiliária, no território brasileiro, tem origem, necessariamente, em um ato emanado do poder público (*carta de sesmaria, revalidação de sesmaria, títulos de domínio, legitimação de posse, venda, doação, permuta, etc.*), a cadeia dominial de um dado imóvel matriculado no respectivo Cartório de Registro de Imóveis deve remontar, para sua validade, a um título público juridicamente apto à transferência do bem do patrimônio estatal para o particular.

No Piauí, todavia, a realidade demonstra que não são poucos os registros efetuados nas serventias extrajudiciais em total desacordo com as normas plasmadas no Código Civil, no Decreto nº 4.857/39 e na Lei Federal nº 6.015/73. Dentre as situações mais recorrentes, nos deparamos com registros de propriedades iniciados a partir de i) cartas de aforamento; ii) títulos de domínio falsos ou expedidos em desacordo com a lei; iii) ações de usucapião em terras públicas; iv) formais de partilha e *ações de divisão e demarcação de datas* sem a comprovação de propriedade anterior e/ou sem a intimação do Estado; v) contratos de concessão de direito real de uso (CCDRU).

É cediço que os atos emanados dos delegatários de serventias extrajudiciais gozam da presunção de legitimidade e legalidade ínsita desses atos; tal presunção, entretanto, não é absoluta, uma vez que “**as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta**” (Art. 214, da Lei nº 6.015/73 - LRP). Logo, se não houve a hígida transmissão, pelo ente estatal, do domínio pleno do imóvel ao particular, tal registro é passível de contestação e, se demonstrada a sua inconsistência, nulidade.

É nesse cenário que exsurge via legal do reconhecimento de domínio.

2.1.3 - Da natureza jurídica do reconhecimento de domínio

Como já explanado em linhas pretéritas, o atual marco normativo da Política de Regularização Fundiária Estadual erige-se sob dois eixos: i) *Regularização de ocupações*, regulada pela Lei Estadual nº 7.294/19; e ii) *Reconhecimento de Domínio*, regido Lei Complementar nº 244/19. Até então, essas situações eram disciplinadas pelo mesmo diploma legislativo e, não raro, confundidas em seus pressupostos e conceitos.

Com a cisão legal, coube à Lei Estadual nº 7.294/19 instituir os requisitos para **regularização das ocupações existentes em terras públicas**, ou seja, em imóveis rurais integrantes do patrimônio estadual, devidamente registrados no competente Cartório. Nessa hipótese, cumpridas as condicionantes legais, o ocupante fará jus à **aquisição** da parcela ocupada, **mediante compra e venda ou doação; ou firmará com o ente um contrato de concessão de direito real de uso**.

Por haver uma efetiva transferência do domínio do imóvel, o art. 13, §1º, da Lei 7.294/19, replicando o modelo constitucional, submete eventual alienação de áreas superiores a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares) à antecedente autorização do Congresso Nacional:

"Art. 13. Preenchidos os requisitos previstos no artigo anterior, o INTERPI poderá regularizar as áreas ocupadas mediante alienação, gratuita ou onerosa, ou concessão de direito real de uso, dispensada a licitação.

§ 1º Ressalvadas as alienações ou as concessões de terras públicas estaduais para fins de reforma agrária, as ocupações incidentes em áreas superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares) somente serão regularizadas mediante prévia autorização do Congresso Nacional, na forma do art. 188, §1º, da Constituição Federal.

§ 2º No caso do parágrafo anterior, não havendo autorização prévia do Congresso Nacional, será possível a titulação parcial até o limite de 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), na forma desta Lei, desde que haja a desocupação da área excedente."

Noutra banda, **o processo de reconhecimento de domínio**, ao contrário da regularização de ocupação, **não orbita em torno de imóvel público**. Uma leitura rasa do art. 3º, da LC 244/19, já nos leva a essa constatação:

*"Art. 3º O Estado do Piauí poderá, mediante pagamento, reconhecer o domínio de imóvel rural matriculado no competente Cartório de Imóveis **em nome de particular**, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado, desde que [...]"*

A novidade do instituto nos moldes vigentes reclama um aprofundamento argumentativo. Indaga-se, então: se o imóvel é particular, qual a razão de submetê-lo a um processo de reconhecimento de domínio? A resposta passa, necessariamente, por uma assimilação da realidade fundiária-registral piauiense.

O Reconhecimento de Domínio (RDD) pressupõe que um determinado imóvel rural esteja registrado, no Cartório correspondente, em nome de um particular em conformidade com as normas **registrais**, mas sem que a sua cadeia dominial revele o hígido destaque do patrimônio público para o privado, tornando-o, por esse motivo, passível de invalidação. **O RDD cinge-se a esse aspecto específico do Registro: origem dominial (título).**

Sabe-se que, no atinente a imóveis, o Código Civil de 1.916 previu, no art. 530, a forma de aquisição da sua propriedade:

Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:

*I - Pela transcrição do **título de transferência** no registro do imóvel.*

II - Pela acessão.

III - Pelo usucapião.

IV - Pelo direito hereditário.”

Já o Código Civil/02 estatuiu que:

*“Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do **título translativo** no **Registro de Imóveis**.*

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

A par disso, desde 1916 o particular só é considerado proprietário de um determinado imóvel se constar nos assentos registraes como tal, ao submeter à transcrição ou registro, no cartório correspondente, um **título hábil** à transferência da dominialidade. Vejamos:

“CC/16:

Art. 531. Estão sujeitos a transcrição, no respectivo registro, os títulos translativos da propriedade imóvel, por ato entre vivos

(...)

Art. 533. Os atos sujeitos a transcrição ([arts. 531 e 532](#)) não transferem o domínio, senão da data em que se transcreverem ([arts. 856, 860, parágrafo único](#)).

(...)

Art. 856. O registro de imóveis compreende:

I. A transcrição dos títulos de transmissão da propriedade.

II. A transcrição dos títulos enumerados no [art. 532](#).

III. A transcrição dos títulos constitutivos de ônus reais sobre coisas alheias.

IV. A inscrição das hipotecas.

(...)

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

Parágrafo único. Enquanto se não transcrever o título de transmissão, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel, e responde pelos seus encargos.

O sistema de título e modo foi mantido no Código Civil vigente. Por decorrência lógica, a invalidade do título acarreta, necessariamente, à do registro.

O Estado do Piauí e o INTERPI têm se deparado, ao longo dos anos, com imóveis registrados nas serventias extrajudiciais em nome de particulares cuja linha de aquisição reporta-se a títulos passíveis de questionamento quanto à sua higidez jurídica para transposição dominial. Some-se a isso os inúmeros registros efetuados com os mais variados vícios e imprecisões técnicas, em total desacordo com as regras correlatas, bem como o intenso fenômeno da "grilagem" de terras, especialmente na região dos Cerrados. Tudo isso tem feito da insegurança jurídica a nota distintiva da propriedade imobiliária no Estado do Piauí.

Para tentar resolver, definitivamente, tais problemas, foi editada a Lei Complementar nº 244/19 como forma de proteger o proprietário de boa-fé que explora seu imóvel rural, sanando possíveis vícios ocorridos na aquisição primitiva do bem e consolidando, de uma vez por todas, o domínio privado. Em termos gerais, o reconhecimento de domínio fia-se na presunção *iuris tantum* de legalidade e veracidade própria dos atos registrais.

Se na regularização de ocupação disciplinada pela Lei 7.294/19 há uma venda ou doação de um imóvel público (o que exige uma conformação de vontades contrapostas), **no reconhecimento de domínio há unicamente a exteriorização de uma vontade da Administração Pública consubstanciada em um ato formal que, por ser lícito, vincula seus atos posteriores**. Não existe, em sede de reconhecimento de domínio, alienação de bem estadual; este, em momento algum, incorpora-se ao domínio estadual para posterior destinação.

É sabido que as nulidades, sejam elas relativas ou absolutas, precisam ser declaradas no bojo de um procedimento formal por quem detenha competência para tal. Logo, se um suposto imóvel público estadual (ou terra devoluta) foi incorporado ao domínio particular de forma irregular, cabe ao Estado do Piauí mover as ações cabíveis para invalidar essa operação e ver declarada a nulidade. Isso porque o art. 1.245, §2º, do CC/02, é claro ao dizer que *"enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel."*

No âmbito dos registros públicos, o art. 214, da Lei Federal nº 6.015/73, estabelece que:

"Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta."

§ 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos."

Nesse aspecto, até que o Estado promova a desconstituição do Registro por meio das ações próprias, sobre ele incidirá a presunção *iuris tantum* de legalidade e veracidade. É despidendo ressaltar, na caótica realidade registral piauiense, que o ajuizamento de medidas judiciais visando atacar os registros de imóveis integrados, há décadas, ao patrimônio de particulares imbuídos de boa-fé agravaria, sobremaneira, o quadro posto, aumentando a insegurança jurídica.

Ao editar a Lei Complementar nº 244/19, o Estado do Piauí, na ponderação dos bens envolvidos, privilegiou a segurança jurídica em sua Política Fundiária, principalmente diante da constatação de que boa parte desses registros teve seu ato inicial executado há mais de 30 anos. A opção política estatal encontra ressonância, inclusive, na posição do STF tomada no julgamento da ACO nº 79:

"EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área superiores a dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2º, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima dos adquirentes de lotes. Colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.. Situação factual consolidada. Impossibilidade jurídica de anulação dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais. Ação julgada improcedente, perante a singularidade do caso. Votos vencidos. Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do Legislativo, concessões de domínio de terras públicas, celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa-fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.. (ACO 79, Relator(a): CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno,

julgado em 15/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2012 PUBLIC 28-05-2012
RTJ VOL-00110-02 PP-00448)" [grifei]

A partir disso, a lei franqueou **ao particular que adquiriu o imóvel de boa-fé** a submissão do seu domínio a um processo específico de regularização que, ao final, desembocará na emissão de um documento (*Termo de Reconhecimento de Domínio*) onde a vontade da Administração restará assentada. Se atendidas todas exigências legais (e nesse ponto chamo a atenção para os requisitos cristalizados no art. 3º, da LC 244/19, deixando assente que não aduz a mera convalidação), estaremos frente a um ato lícito da Administração Pública com aptidão para gerar justa expectativa e vincular seus atos posteriores. Em outras palavras, é a concretização da confiança legítima em um comportamento estatal calcado na boa-fé mútua.

No Reconhecimento de Domínio, não há um negócio jurídico na sua acepção privatista (*alienação ou concessão de domínio, conforme consta do art. 188, §1º, da CF*). Tem-se, como assinalado, a aplicação da *Teoria dos Atos Próprios* aos atos da Administração Pública, sintetizada no brocado *venire contra factum proprium*.

Sobre o tema, trago à baila as lições valorosas do jurista Anderson Schreiber, Professor Titular de Direito Civil da UERJ e Doutor em Direito Privado Comparado pela Università degli studi del Molise, Itália, expostas em sua tese "*Aplicação da Teoria dos Atos Próprios aos Atos Administrativos*", submetida ao XXXV Congresso Nacional de Procuradores do Estado:

"A teoria dos atos próprios, expressa pela máxima segundo a qual nemo potest venire contra factum proprium (ninguém pode vir contra os próprios atos), impede que uma pessoa contrarie sua conduta anterior causando prejuízo a quem confiara na atitude inicial. Também chamada proibição de comportamento contraditório, a teoria dos atos próprios é reconhecida em diversos ordenamentos jurídicos como uma das muitas manifestações da cláusula geral de boa-fé objetiva"

Prossegue:

"Em que pese sua crescente acolhida, a aplicação da teoria dos atos próprios ainda enfrenta certa resistência doutrinária e jurisprudencial no âmbito das relações com a Administração Pública. Argumenta-se que a teoria dos atos próprios seria incompatível com o poder-dever da Administração Pública de controlar a legalidade dos seus atos ou, ainda, de rever a qualquer tempo os atos administrativos discricionários. Conclui-se, neste sentido, que a Administração Pública teria sempre a possibilidade de "vir contra os seus próprios atos", razão pela qual a proibição de comportamento contraditório não teria, neste campo, qualquer aplicação. Tal conclusão parece derivar, contudo, de uma inexata compreensão do papel desempenhado pela teoria dos atos próprios, que pode conviver, harmonicamente, com o poder-dever da Administração de anular ou rever seus atos anteriores[...]"

O STF, a respeito da aplicação da *Teoria dos Atos Próprios* na relação entre Administração e particulares, já se pronunciou na seguinte direção:

"E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – RESERVA PERCENTUAL DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS (CF, ART. 37, VIII) – CANDIDATO CLASSIFICADO EM PRIMEIRO LUGAR PARA AS VAGAS VINCULADAS A ESSA ESPECÍFICA CLÁUSULA DE RESERVA CONSTITUCIONAL – ESTABELECIMENTO, PELO EDITAL E PELA LEGISLAÇÃO PERTINENTE, DE PARÂMETROS A SEREM RESPEITADOS PELO PODER PÚBLICO (LEI Nº 8.112/90, ART. 5º, § 2º, E DECRETO Nº 3.298/99, ART. 37, §§ 1º E 2º) – DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO – A QUESTÃO DA VINCULAÇÃO JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO EDITAL – PRECEDENTES – CLÁUSULA GERAL QUE CONSAGRA A PROIBIÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO – INCIDÊNCIA DESSA CLÁUSULA ("NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM") NAS RELAÇÕES JURÍDICAS, INCLUSIVE NAS DE DIREITO PÚBLICO QUE SE ESTABELECEM ENTRE OS ADMINISTRADOS E O PODER PÚBLICO – PRETENSÃO MANDAMENTAL QUE SE AJUSTA À DIRETRIZ

JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – RECURSO IMPROVIDO. (MS 31695 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 09-04-2015 PUBLIC 10-04-2015). [Destaquei]

Vale reproduzir trecho do voto lapidar do Ministro Celso de Mello, escudado, inclusive, nos ensinamentos do Professor Anderson Schreiber:

"Cabe enfatizar, de outro lado, que o ato questionado na presente causa introduziu, no âmbito das relações de direito administrativo entre o Poder Público e os candidatos inscritos no concurso, um fator de instabilidade e de incerteza, frustrando, de maneira indevida, legítimas aspirações do ora recorrido, especialmente se se considerar a cláusula geral do "nemo potest venire contra factum proprium", que, além de consagrar a proibição do comportamento contraditório, traduz consequência derivada dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, que visam obstar, nas relações jurídicas, práticas incoerentes por parte daqueles que incutem, em outrem, em razão de conduta por eles concretizada (no caso, o Poder Público), expectativas legítimas que, no entanto, vêm a ser posteriormente frustradas em função de uma inesperada mudança de atitude conflitante com a conduta inicial" - MS 31695 AgR - [sem os destaques originais]

Resta cristalino, pelas razões minudenciadas nesse tópico, que o Reconhecimento de Domínio introduzido pela LC 244/19 não se enquadra nos conceitos de "**alienação**" e "**concessão**" de imóvel, tampouco alude a "**terra pública**". É mera exteriorização de vontade lícita da Administração Pública corroborando, em favor de particular, uma situação jurídica existente; com isso, abstém-se de questionar pelos meios próprios eventuais vícios de ordem titular, fazendo prevalecer o registro público. **Por essa circunstância, a não se lhe aplica, por exemplo, a limitação encartada art. 188, §1º, da CF, bem como a vedação insculpida no art. 18, §2º, da Constituição Estadual.**

2.1.4 - Reconhecimento de Domínio - Requisitos - Art. 7º, do ADCT, da CE, e Art. 3º da Lei Estadual nº 244/19.

A Emenda Constitucional nº 53, publicada no Diário Oficial nº 234 da ALEPI e em vigor desde 10.12.2019, acrescentou ao art. 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí, o parágrafo único:

"Art. 7º ...

Parágrafo único O Estado do Piauí poderá, na forma da lei complementar e mediante pagamento, reconhecer o domínio de imóvel rural matriculado no competente Cartório de Imóveis em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado, desde que

I - o proprietário tenha adquirido o imóvel de boa-fé;

II – a matrícula originária tenha sido aberta antes de 01 de outubro de 2014;

III – o georreferenciamento esteja certificado, conforme Lei nº 10.267/2001, e o cadastro do imóvel esteja atualizado no INCRA;

IV – inexistam disputas judiciais sobre a área;

V – o imóvel não se sobreponha a territórios tradicionais

VI – o proprietário demonstre a prática de cultura efetiva no imóvel e a observância da legislação ambiental, em especial quanto às áreas de reserva legal e preservação permanente;"

Para regulamentar tal dispositivo constitucional, editou-se a Lei Complementar nº 244/19, a qual veicula o plexo normativo do instituto batizado de "*Reconhecimento de Domínio*", ferramenta legal disponibilizada ao Estado para execução da sua Política de Regularização Fundiária. O art. 2º, da indigitada Lei Complementar, define o reconhecimento de domínio como o "*ato do poder público destinado a conferir, em processo de regularização fundiária, Título de Reconhecimento de Domínio (TRD)*

de imóvel rural registrado em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado”.

Já o art. 3º, da lei epígrafada, espelha, *in totum*, o texto constitucional. A lei determina, ainda, que o reconhecimento de domínio será oneroso e veda sua aplicação em favor de quem, direta ou indiretamente, tenha agido com fraude ou dolo para obtenção do domínio; e reprovava a adoção de atos tendentes à burla das condições e vedações nela previstas. A inobservância dos seus preceitos desembocará, obrigatoriamente, na nulidade do Termo de Reconhecimento de Domínio.

Fincados esses antecedentes necessários e desenhado o quadro normativo aplicável, cumpre-nos passar ao exame da satisfação ou não, pelo(s) requerente(s), das condições legais postas.

2.2 - MÉRITO

2.2.1 - Partes e procuradores

Na inteligência do art. 3º, caput LC 244/19, o reconhecimento de domínio é procedimento privativo de quem ostenta a qualidade de **proprietário** do imóvel. A prova dessa condição é feita, **obrigatoriamente**, mediante a apresentação da **Certidão da Situação Jurídica** (art. 19, §9º, da Lei nº 6.015/73 – LRP) ou da **Certidão de Inteiro Teor** (art. 19, §11, da Lei nº 6.015/73 – LRP) atualizada da matrícula do imóvel objeto do pedido, fornecidas pela Serventia competente.

Assim, além da documentação listada no art. 7º, I, da Lei Estadual nº 6.782/16 (Lei do Processo Administrativo), a parte deve instruir seu requerimento com uma das certidões acima mencionadas, sob pena de impossibilidade da tramitação do feito.

A prova do domínio a ser reconhecido é condição de processabilidade do pedido. Caso o requerente não seja o proprietário, o processo deve ser extinto sem análise do mérito, por ausência de legitimidade. Noutra senda, havendo mais de um proprietário, todos devem figurar no polo ativo como interessados.

2.2.2 – Imóvel objeto do pedido, matrícula, georreferenciamento e cadastro (incisos II e III, do art. 3º, LC 244/19)

No atinente ao imóvel acerca do qual se pretende obter o reconhecimento de domínio, impõe-se a satisfação de alguns requisitos objetivos, a saber:

a) a matrícula originária tenha sido aberta antes de 01 de outubro de 2014: verificação desse requisito deve ser feita a partir das informações lançadas na Certidão da Situação Jurídica (art. 19, §9º, da Lei nº 6.015/73 – LRP) ou na Certidão de Inteiro Teor (art. 19, §11, da Lei nº 6.015/73 – LRP). Caso a matrícula atual tenha sido descerrada após 01.10.2014, principalmente em razão do disposto no art. 9º, §5º, do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, a parte deve providenciar a juntada da certidão relativa ao registro anterior;

b) o georreferenciamento esteja certificado (Lei nº 10.267/01) e averbado na matrícula: o reconhecimento de domínio exige a precisa identificação dos limites do imóvel, o que na forma do art. 176, II, a, c/c §3º do mesmo artigo da Lei 6.015/73 (com redação dada pela **Lei nº 10.267/01**), dá-se com a **certificação**, junto ao INCRA, de **memorial descritivo** contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro. Essa certificação, porém, somente irradia efeitos dominiais após a sua averbação na matrícula do imóvel, **motivo pelo qual a emissão do TRD somente é admitida se na Certidão da Situação Jurídica (art. 19, §9º, da Lei nº 6.015/73 – LRP) ou na Certidão de Inteiro Teor (art. 19, §11, da Lei nº 6.015/73 – LRP) constar a descrição poligonal georreferenciada e certificada**. A mera apresentação da certificação apartada não supre essa exigência; e

c) o cadastro atualizado do imóvel no INCRA: a prova desse requisito é feita mediante a juntada do CCIR atualizado.

2.2.3 – Da boa-fé (inciso I, do art. 3º, da LC 244/19)

A boa-fé objetiva é cânone que permeia todo o Direito, irradiando-se pelos seus mais diversos ramos e assumindo, nas lições dos civilistas Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (MANUAL DE DIREITO CIVIL, vol.

único, SARAIVA/2017), a feição de uma “*diretriz principiológica de fundo ético e espectro eficaz jurídica*”.

Uma das imposições da lei para que o interessado possa fazer jus ao reconhecimento de domínio é ter agido de boa-fé na aquisição do imóvel; mas não só. Essa exigência é bem mais ampla do que aparenta, uma vez que o inciso I, do art. 3º, da LC 244/19, deve ser lido, obrigatoriamente, em conjunto com os §§ 3º e 4º, do mesmo dispositivo. *Verbis*:

“Art. 3º....

....

§ 3º É vedado o reconhecimento em favor de quem, direta ou indiretamente, tenha agido, na obtenção do domínio, com fraude ou dolo.

§ 4º Será desconsiderado pelo INTERPI qualquer ato que vise burlar as condições e vedações previstas nesta lei.”

A subsunção de alguma conduta do postulante às normas positivadas nos §§ 3º e 4º tem o condão de afastar a boa-fé requestada no inciso I, impedindo, com isso, o acesso aos benefícios da lei àqueles que, com suas ações, cometeram crimes ou utilizaram-se/utilizam-se de artifícios para contornar as suas condições e vedações.

Assim, não havendo elementos nos autos que apontem para uma atuação dolosa ou fraudulenta do interessado para obtenção do domínio, deve militar em favor dele a presunção *iuris tatum* de boa-fé, a ser afastada somente com prova em contrário. Nesse sentido, a incontestável jurisprudência do STJ:

"AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA. CONTRATO DE SEGURO DE VIDA EM GRUPO. INVALIDEZ PERMANENTE. DOENÇA PREEXISTENTE. AUSÊNCIA DE EXAMES PRÉVIOS. NECESSIDADE DE SE PROVAR A MÁ-FÉ DO SEGURADO. SÚMULA 609/STJ. RECURSO DESPROVIDO.

1. Verificada a ausência de elementos concretos para a caracterização de má-fé, deve-se presumir a boa-fé do segurado. "A presunção de boa-fé é princípio geral de direito universalmente aceito, sendo milenar a parêmia: a boa-fé se presume; a má-fé se prova" (REsp 956.943/PR - Repetitivo, Rel. p/ acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, DJe de 1º/12/2014).

2. Agravo interno desprovido, com o retorno dos autos à origem". [destaquei]

2.4 – Ausência de disputas judiciais (inciso IV, do art. 3º, da LC 244/19)

Não é fato incomum, no Estado do Piauí, que um mesmo imóvel rural seja objeto de mais de uma matrícula, em uma frontal violação a todo o arcabouço principiológico e legal do sistema de Registros Públicos, destacadamente o princípio da especialidade e a regra do art. 176, §1º, I, da Lei nº 6.015/73, resultando em querelas judiciais entre particulares para validação de seus domínios. No mesmo norte, tramita nas instâncias do Judiciário uma infinidade de processos nos quais se pretende obter a nulidade de registros e matrículas com base em vícios na aquisição originária.

Havendo, deste modo, demanda judicial entre particulares na qual se discuta a validade domínios sobrepostos, revela-se prudente a lei vedar que o Estado reconheça o domínio de algum deles antes do trânsito em julgado da causa.

Se a lide, inobstante, for entre o particular proprietário e o Estado do Piauí (ou o MPE), a manifestação de interesse pelo ao reconhecimento de domínio na seara administrativa acarretará, necessariamente, a extinção do feito judicial com ou sem resolução do mérito, a depender da sua posição processual. Nesses casos, a simples pendência de litígio judicial não tem o condão de afastar, *in continenti*, a possibilidade do reconhecimento previsto na LC 244/19.

A prova da ausência de disputas judiciais, em processos de reconhecimento de domínio, é feita através da juntada de certidões negativas de processos judiciais (1ª e 2ª instâncias) em nome do(s) proprietário(s), bem como de certidão negativa de ação real ou pessoal reipersecutória vinculada ao imóvel objeto do pedido.

2.2.5 – Sobreposição a territórios tradicionais (inciso V, art. 3º, da LC 244/19)

Tanto o art. 7º, parágrafo único, do ADCT da CE, quanto o art. 3º, V, da LC 244/19, condicionam o deferimento do pedido de reconhecimento à não sobreposição da área a territórios reivindicados por povos e comunidades tradicionais.

A LC 244/19, em seu art. 2º, traz as seguintes conceituações:

“Art. 2º...

IV - territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o art. 231, da Constituição Federal, e o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e demais regulamentações.

V - povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.”

No mesmo norte, o §5º, do art. 3º em estudo, preconiza:

“§ 5º Para o cumprimento do disposto no inciso V, o INTERPI deverá consultar previamente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA sobre a existência de procedimento de titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos e a Fundação Nacional do Índio - FUNAI a respeito da existência de processo de demarcação das terras indígenas.

Assim, essa informação deve constar, expressa e obrigatoriamente, do parecer de geoanálise elaborado pelo setor técnico do INTERPI, o qual deve atestar a inexistência de sobreposição, total ou parcial, do perímetro do imóvel com território reivindicado por comunidades ou povos tradicionais.

2.2.6 – Cultura efetiva e preservação ambiental (inciso VI, do art. 3º, da LC 244/19)

O deferimento do pedido impõe ao proprietário o encargo de estar explorando o bem com cultura efetiva, também considerada pra esse feito a preservação da mata nativa para fins ambientais (importante distinguir imóvel improdutivo daquele ambientalmente preservado). Vejamos:

a) prática de cultura efetiva: Cultura efetiva é definida na LC 244/2019 da seguinte forma:

“Art. 2º...

II - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo ou que viabilize a exploração de outro imóvel, servindo-lhe de reserva legal, na forma da Lei 12.651/2012;”

Em outras palavras, para ter o domínio de um dado imóvel rural reconhecido pelo Estado, o interessado deve mostrar que a terra está sendo explorada e cumprindo a sua vocação natural. A existência de prática de cultura efetiva na gleba deve ser atestada, **fundamentadamente**, pelos setores técnicos do INTERPI, levando em conta o parecer de geoanálise, o **relatório de vistoria** e a documentação anexada aos autos pelo interessado. Por tratar-se de situação fática, a responsabilidade pelas informações conclusivas quanto a esse requisito recai sobre os setores técnicos. Caso inexistir exploração no imóvel, o acolhimento do pedido somente será ultimado com a **formalização**, no órgão ambiental estadual, da destinação ambiental da área inexplorada.

b) regularidade ambiental: para comprovação dessa condicionante, a parte interessada deve juntar ao processo o recibo de **Cadastro Ambiental Rural** (CAR), na forma do art. 29, da Lei nº 12.651/12,

bem como a **Licença Ambiental em vigor**; em ambos, deve constar o número da matrícula do imóvel objeto do pedido.

2.3 – DA LISTA DE VERIFICAÇÃO

Visando a racionalizar e a otimizar a atuação das análises das alterações ora pretendidas, além de conferir maior segurança jurídica ao gestor, este órgão de consultoria elaborou uma Lista de Verificação para os casos em questão. Assim, para padronizar o procedimento, os autos devem ser instruídos, naquilo que for cabível a cada processo específico, no mínimo, conforme a mencionada lista de verificação, podendo constar, ainda, eventuais documentos que se façam necessários ou que o gestor e sua equipe técnica considerar imperioso ao feito.

Vejamos o inteiro teor da *Lista de Verificação*:

- i) Documentos pessoais, comprovante de endereço, email (se tiver), contrato social (pessoa jurídica) e procuração (se for o caso);*
- ii) Certidão da Situação Jurídica (art. 19, §9º, da Lei nº 6.015/73 – LRP) ou na Certidão de Inteiro Teor (art. 19, §11, da Lei nº 6.015/73 – LRP), com a certificação do georreferenciamento averbada. Para matrícula aberta após 01.10.2014, anexar certidão do registro anterior;*
- iii) CCIR atualizado, CAR e Licença Ambiental em vigor;*
- iv) Certidões negativas de processos judiciais em nome do proprietário (1º e 2º graus), bem como certidão negativa de ação real ou pessoal reipersecutória relacionada ao imóvel;*
- v) Parecer de geoanálise contendo, no mínimo, a situação da certificação; informações geoespaciais e ambientais do imóvel; sobreposição a territórios tradicionais e/ou pedidos de regularização; e indícios de exploração; e*
- vi) Relatório de Vistoria.*

III - CONCLUSÃO

Isso posto, satisfeitos os parâmetros acima alinhavados, é possível deferir o pedido de regularização e emitir, para o imóvel objeto do pedido, o correspondente *Termo de Reconhecimento de Domínio (TDR)*.

Submete-se o presente parecer ao crivo do chefe da Procuradoria Imobiliária e do Procurador Geral do Estado, a fim de que, aprovando-o, possa ser utilizado como Parecer Referencial nos processos de reconhecimento de domínio regidos pela Lei Complementar nº 244/19. Na hipótese de ser aprovado o presente Parecer:

- a) sugere-se, consoante disposição contida no art. 78-B do RIPGE, o prazo de validade de 01(um) ano;**
- b) solicita-se seja determinada sua publicação no Diário Oficial do Estado e divulgação no site da Procuradoria Geral do Estado, ex vi do disposto no art. 78-F do RIPGE.**

É o Parecer. À consideração superior.

Teresina-PI, 07 março de 2023.

FÁGNER JOSÉ DA SILVA SANTOS

Procurador do Estado
Chefe da PJ/INTERPI



Documento assinado eletronicamente por **FAGNER JOSÉ DA SILVA SANTOS - Matr.0321484-2, PROCURADOR DO ESTADO - CHEFE DA PJ/INTERPI**, em 07/03/2023, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **LÍVIO CARVALHO BONFIM - Matr.0319102-8, Procurador(a) Chefe**, em 27/03/2023, às 08:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO GOMES PIEROT JÚNIOR - Matr.246044-X, Procurador Geral do Estado**, em 27/03/2023, às 10:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6805804** e o código CRC **557D525A**.
