

da Constituição Federal, onde se reserva tal competência, *em caráter exclusivo*, à União. É ainda de PONTES DE MIRANDA a seguinte lição, que vem a talho-de-foice para o caso:

“A União, e só a União, por seu Poder Legislativo, pode editar leis sobre as sociedades de economia mista. Para isso, há as regras jurídicas de competência, constantes, por exemplo, do art. 5.º, XV, *a*, da Constituição de 1946. Toda a matéria de direito civil, comercial, penal, processual, aeronáutico, ou trabalhista, em que se haja de tratar de sociedade de economia mista, como de qualquer outra espécie de sociedade, só à União incumbe versar em leis (art. 65, IX, 2.ª parte), ou em regulamentação de leis (art. 87, 2.ª parte)” (*Parecer, in Jurídica — Revista da Divisão Jurídica do Instituto do Açúcar e do Alcool*, n. 83, pág. 521).

Entende-se o pensamento do mestre: não nega êle a constitucionalidade das leis estaduais que, como a de n. 173, autorizem a criação de companhias mistas, com a participação do Estado, e bem assim a incorporação de bens estaduais ao capital delas. Isso ainda não é, propriamente, “editar leis sobre as sociedades de economia mista”. O que o legislativo estadual não pode fazer, entretanto, é estabelecer regras disciplinadoras da atividade da companhia, *depois de constituída, naquilo em que está sujeita às prescrições do direito federal*.

Ademais, como acertadamente notou o Dr. DARIO MICHÉLI GADÊLHA, seria um contra-senso gravar de inalienabilidade, impenhorabilidade e inusucapibilidade a maior porção do patrimônio de uma sociedade por ações, que se destina a *operar comercialmente*, e, por conseguinte, veria provavelmente frustrados os seus fins se quisesse manter *extra commercium* os bens que lhe pertencem.

2.6. Não temos dúvidas, pois, sobre a inconstitucionalidade do § 3.º do art. 2.º da Lei da COCEA, como dúvidas não temos sobre a inconveniência da disposição nêle contida. Não quer isso dizer, porém, que estejamos aconselhando a direção da COCEA a agir como se tal parágrafo não existisse. Do ponto de vista prático, para evitar aborrecimentos, é melhor respeitá-lo por enquanto. E seguir, quanto antes, a sugestão do Dr. DARIO GADÊLHA: remessa de Mensagem à Assembléia, para revogação, por inconstitucional e inconveniente, do dispositivo em exame. É providência que se nos afigura mais viável, por motivos óbvios, de que a reforma do art. 44, § 5.º, da Constituição Estadual.

II — Arrendamento.

1. Quanto aos imóveis pertencentes ao Estado, é certo que se sujeitam à restrição do art. 114 do Código de Contabilidade. Só podem ser arrendados por meio de concorrência pública.

Nesta hipótese, portanto, aceitas as razões de mérito que à Secretaria de Economia parecem bastantes — e êsse aspecto escapa à competência do órgão jurídico —, tem cabimento a proposta de modificação daquele Código. Ousariamos apenas, *concessa venia*, manifestar a impressão, que nos assaltou à leitura da minuta do Projeto de Lei, de haver redundância evitável na redação alvitrada para o acréscimo ao art. 114, *verbis* “lavradores e criadores que exerçam atividades agro-pecuárias”.

2. E a COCEA? Estará também vinculada à observância da referida norma, para arrendar os imóveis que o Estado incorpore ao seu capital?

À luz do art. 2.º, § 3.º, da Lei n. 173, parece que sim. O legislador, num requinte de extravagância, não se limitou a declarar que os bens incorporados conservariam “o caráter jurídico de bens públicos”, em geral, mas cuidou de especificar: “não perderão o caráter jurídico de bens públicos do Estado.” Entenda-se: ficarão subordinados ao mesmo regime que se lhes applicava quando efetivamente pertenciam ao Estado. Mas então, à inalienabilidade, à impenhorabilidade e à inusucapibilidade, que são traços *genéricos* da disciplina dos bens públicos, é forçoso acrescentar a *indispensabilidade de concorrência para arrendamento*, que é um traço *específico* da disciplina dos bens públicos do Estado.

Não precisamos, contudo, repetir o que já ficou dito acima sobre a inconstitucionalidade do dispositivo em pauta. A sugestão, que lá se consignou, de reforma da Lei n. 173, seria o expediente idôneo, ao nosso ver, para afastar também, de maneira definitiva, a dificuldade que ora se examina. Matar-se-iam, assim, os dois clássicos coelhos, com essa cajadada que até dispensaria, como bem observou o Dr. DARIO GADÊLHA, a alteração lembrada para o Código de Contabilidade — ao menos no tocante aos arrendamentos que hajam de ser feitos pela COCEA, e não diretamente pelo Estado.

Sub censura.

Rio de Janeiro, 5 de outubro de 1964.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

IMÓVEL DESAPROPRIADO PELA UNIÃO, ANTES DO CÓDIGO CIVIL, E TRANSFERIDO POR LEI AO ANTIGO DISTRITO FEDERAL. DESNECESSIDADE DE REGISTRO

O Sr. Secretário do Governo, através os Processos ns. 05/1.004 e 05/1.005, submeteu, para registro, ao Colendo Tribunal de Contas, duas ordens de pagamento, em favor da Construtora Presidente S.A., ambas relativas às obras de construção da Sede da Divisão de Obras da 6.ª Região Administrativa, à Av. Bartolomeu Mitre, junto e depois do n.º 1.297.

Na apreciação do expediente, S. Exa. o Ministro IVAN LINS houve por bem converter o processo em diligência, para que se fizesse a prova do domínio do Estado sobre o terreno onde o prédio estava em construção.

Visando o cumprimento da exigência formulada, foi o processo remetido ao Departamento do Patrimônio, que informou ter apenas, cadastrado como propriedade do Estado, o imóvel n.º 1.297 da Av. Bartolomeu Mitre, proveniente da transferência do acervo da City Rio à PDF, nada constando, naquele serviço, com referência ao imóvel junto e depois do n.º 1.297 daquele logradouro. Como foi visto, o processo registra, como o imóvel no qual se realizou a construção, o terreno junto e depois do n.º 1.297.

Em face da informação, chegou-se à conclusão de que a designação “junto e depois”, que teria motivado a diligência, não se referia a outro terreno que não o de n.º 1297, mas, tão somente, à locação do novo prédio em função de outro existente no mesmo imóvel.

Esclarecida a dúvida, que parecia ter sido a razão da diligência, o Serviço do Patrimônio anexou aos processos todos os elementos comprobatórios da titularidade do Estado sobre o imóvel em aprêço, inclusive planta de situação, tudo remetido ao Egrégio Tribunal de Contas, para o pretendido registro.

Por despacho de 25-9-1964, o Sr. Ministro Relator decidiu pela manutenção do julgamento em diligência, já agora “para que se anexe a prova de propriedade do terreno: a certidão do Registro de Imóveis”.

Dado o impasse, vez que o Estado não tem transcrito o citado imóvel, o Sr. Administrador Regional da Lagoa dirigiu-se a S. Exa. o Sr. Procurador Geral do Estado, encarecendo a necessidade de uma apreciação sobre a matéria, que ensejasse o atendimento da diligência imposta no processo. Incumbido por S. Exa. de opinar sobre o assunto, passo a fazê-lo, esclarecendo, preliminarmente, que tive o cuidado de solicitar ao Departamento de Engenharia Urbanística a confirmação de que no logradouro inexistente qualquer imóvel que se designasse por “junto e depois do 1297”, fixando-se, destarte, que, efetivamente, o terreno de que se cuida é o de n.º 1297.

O imóvel da Av. Bartolomeu Mitre, 1297, e sua aquisição pelo Estado

O que se pôde, até o momento, apurar acerca do terreno da Av. Bartolomeu Mitre, 1297 (digo até o momento, porquanto já requeri, nos Offícios competentes do Registro Geral de Imóveis, o histórico da propriedade), foi que, pelo Decreto n.º 1.363, de 14-2-1891, o Governo Provisório aprovou “a planta apresentada pela Cia. Rio de Janeiro City Improvements para a desapropriação, por utilidade pública, do terreno da Rua Dr. Dias Ferreira (antiga denominação do logradouro) necessário ao estabelecimento da casa de máquinas para o serviço de esgotos do bairro Jardim Botânico”.

Em 31-12-1891, já no Governo Floriano Peixoto, o Decreto n. 705-A declarou de utilidade municipal a desapropriação dos terrenos da Rua Dias

Ferreira, nos termos do Decreto n.º 602, de 24-7-1890, aplicáveis ao processo as regras estatuídas no regulamento baixado pelo Decreto n.º 1.664, de 17-10-1855.

Por sua vez, o Decreto n.º 1.099, de 28-10-1892, abriu, no Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o crédito que especifica, destinado a atender às despesas com a desapropriação do imóvel, tudo na forma da autorização contida no § 2.º do art. 8.º da Lei n.º 26, de 30-12-1891.

Finalmente, por força de diversos diplomas legais — Decretos-leis ns. 7.459, de 12-4-1945; 7.860, de 13-8-1945; Decreto n.º 22.998, de 24-4-1947 — que cuidaram da transferência dos serviços públicos de águas e esgotos da União para o hoje Estado da Guanabara, dito imóvel se incorporou ao então patrimônio municipal, vez que é preceito expresso do primeiro decreto mencionado (art. 5.º) que “serão incorporados ao patrimônio da Prefeitura do Distrito Federal os bens imóveis de propriedade federal, ora diretamente ocupados pelos serviços transferidos ...”. Ditas transferências se formalizaram através a aludida legislação posterior.

Este o histórico da questão.

No exame do problema jurídico proposto — necessidade ou não de registro imobiliário para a prova da propriedade do Estado sobre o imóvel em causa — procurarei, para melhor ordenamento do trabalho, focar a questão sob dois ângulos diversos, a saber: *a*) dado que a aquisição pela União Federal se verificou antes do advento do Código Civil, qual a legislação aplicável à época, no que concerne ao registro imobiliário, e se, em face dela, estaria sujeita à transcrição, para efeitos translativos de domínio, a desapropriação; e *b*) tendo o imóvel sido transferido para o patrimônio estadual por força de lei, se seria de rigor a transcrição, já agora, levando em conta o regime ora prevalente.

O direito aplicável

A primeira lei que tratou do assunto, criando a obrigatoriedade do registro imobiliário para certos atos e conferindo a tal registro certos efeitos, foi a Lei n.º 1.237, de 24-9-1864, que reformou a legislação hipotecária e estabeleceu as bases das sociedades de crédito rural. Esta lei, em seu art. 8.º, determinava:

“A transmissão entre vivos por título oneroso ou gratuito dos bens susceptíveis de hipotecas (art. 2.º, § 1.º) assim como a instituição dos ônus reais (art. 6.º) não operarão seus efeitos a respeito de terceiro, senão pela transcrição e desde a data dela”.

Para execução desta lei, o Governo Imperial baixou o Decreto n.º 3.453, de 26-4-1865, que, em seu art. 256, dispunha:

“Não opera seus efeitos a respeito dos terceiros senão pela transcrição e desde a data dela, a transmissão entre vivos por título oneroso ou gratuito dos imóveis susceptíveis de hipoteca (art. 8.º da Lei)”.

Vale ainda citar, por seu interesse no desenvolvimento do assunto, o que rezava o art. 258, *verbis*:

“Art. 258 — Todavia, a transcrição não induz a prova do domínio que fica salvo a quem fôr”.

Em 2-5-1890, foi editado o Decreto n.º 370, que, mandando observar o regulamento para a execução do Decreto n.º 169-A, de 19-1-1890, que substituiu a Lei n.º 1.237, de 24-9-1864, sobre operações de crédito móvel, determinou, em seus artigos 233, 234, 235, 236 e 237, o seguinte:

“Art. 233. Não opera seus efeitos a respeito de terceiros senão pela transcrição, e desde a data dela, a transmissão entre vivos por título oneroso ou gratuito dos imóveis susceptíveis de hipoteca (art. 8.º do Decreto).

Art. 234. Até a transcrição, os referidos atos são simples contratos, que só obrigam as partes contratantes.

Art. 235. Todavia, a transcrição não induz a prova do domínio, que fica salvo a quem fôr.

Art. 236. São sujeitos à transcrição, para valer contra terceiros, conforme os artigos antecedentes:

- § 1.º A compra e venda pura ou condicional.
- § 2.º A permutação.
- § 3.º A dação em pagamento.
- § 4.º A transferência que o sócio faz de um imóvel à sociedade como contingente para o fundo social.
- § 5.º A doação entre vivos.
- § 6.º O dote estimado.
- § 7.º Toda a transação, da qual resulte a doação ou transmissão do imóvel.

§ 8.º Em geral, todos os demais contratos translativos de imóveis susceptíveis de hipoteca.

Art. 237. Não são sujeitos à transcrição as transmissões *causa mortis* ou por testamento, nem os atos judiciais”.

Tendo a desapropriação se efetivado em 1891, o regime aplicável, no que respeita à necessidade de transcrição imobiliária, era a do Decreto acima transcrito, pelo que faz-se mister pesquisar se a aquisição da propriedade, pela desapropriação, era sujeita à transcrição. É de se notar, que, ao contrario do que dispõe o Código Civil (art. 530), a transcrição então

não operava a transferência do domínio. Sua exigibilidade se prendia à publicidade do ato.

Na enumeração constante do art. 236 — atos sujeitos à transcrição para valer contra terceiros — não se inclui a desapropriação. Os negócios jurídicos a que fazem menção, de maneira genérica, os parágrafos 7.º e 8.º também não abrangem a desapropriação, vez que este instituto é de direito público, não configurando transação ou contrato translativo de imóvel susceptível de hipoteca.

Poderia se argumentar, como saída definitiva para a questão, com o disposto no art. 237, que excluía da necessidade da transcrição, entre outros, os atos judiciais. A desapropriação é, sem dúvida, efetivada através ato judiciário. Desde aquela época, o processo é de tramitação judicial. O art. 3.º do Decreto n.º 1.664, de 27-10-1855, a que faz expressa referência o Decreto n.º 705-A, de 31-12-1891, que declarou de utilidade municipal o imóvel de que se cuida, determinava que o processo de indenização seria promovido perante os Juizes do Cível e, na falta destes, perante os Juizes Municipais, explicitando, ademais, o art. 7.º que a posse seria conferida por força de mandado. E nem se argumente com a possibilidade de composição amigável entre o Poder Público e o particular. Na opinião abalizada de EURICO SODRÉ (*A Desapropriação*, pág. 120) a melhor doutrina é a que sustenta que “os efeitos dos acordos amigáveis equiparam-se aos da sentença judicial de desapropriação”, completando o acatado monografista que a “equivalência dos efeitos entre os acordos e as sentenças expropriatórias é geralmente admitida na doutrina e nas legislações”.

Todavia, quer me parecer que seria de procedência duvidosa a argumentação expendida nos termos acima. A desapropriação, dentro do direito privado, é meio de perda de domínio. Tanto assim é, que o Código Civil não a inscreve (art. 530) entre as formas de aquisição da propriedade imóvel, arrolando-a (art. 590) entre as causas de sua perda. A razão parece óbvia. A desapropriação (EURICO SODRÉ, *ob. cit.*, pág. 117) é uma função do Estado e, portanto, um negócio jurídico situado dentro das lindes do direito público. A aquisição da propriedade pelo Estado através ela não pode ser regrada por normas privadas.

Aliás, consagrando o entendimento, o art. 243 do Decreto n.º 370, que é fiel espelho do art. 267 do Decreto n.º 3.453, apenas sujeita a registros os atos de transmissão de imóveis entre particulares e o Estado, quando este age como pessoa civil, quer como alienante, quer como adquirente. Repisando conceitos, na desapropriação o Estado atua na sua qualidade de Poder Soberano.

Mesmo agora, em que a proteção à propriedade imobiliária se reveste de maior cautela, em que o Código Civil exige, ao contrario dos ordenamentos jurídicos anteriores, a transcrição como forma de aquisição do domínio, o registro do ato desapropriatório não tem força translativa da propriedade, servindo, tão somente, como elemento indicativo do término da propriedade individual.

SERPA LOPES, *Tratado dos Registros Públicos*, vol. 4.º, pág. 173, abo- nando a opinião de OTTO MAYER, que cita, conclui pela “impossibilidade

da formalidade da transcrição ser tomada como constitutiva”, esclarecendo, mais, que é uma transcrição diferente da prevista no Código Civil, desprovida de efeitos translativos.

Resulta, afinal, que a transcrição da desapropriação não era obrigatória nos termos da legislação anterior ao Código Civil, nem, mesmo, no regime atual, para operar a transferência da propriedade. Assim, parece, *data venia*, demonstrado que a aquisição, pela União, do imóvel da Av. Bartolomeu Mitre 1.297, por força de desapropriação, estava imune à necessidade da transcrição, quer para efeito de publicidade, quer para fins de translação do domínio.

Superada a primeira fase, passo a examinar se a transferência do imóvel ao Estado, operada por força de lei — art. 3.º, § 5.º, do Decreto lei n.º 7.459, de 12-4-1945 — requer a transcrição no registro imobiliário, para que produza, em sua plenitude, todos os efeitos.

O Código Civil, art. 530, prescreve que adquire-se a propriedade do imóvel “pela transcrição do título de transferência no registro de imóveis”. Resta saber se na expressão “título de transferência” se inclui a transferência operada em razão de lei específica. A resposta parece manifestamente negativa, e nem poderia ser de outra forma. O Código Civil é uma lei federal. O Decreto-lei que passou ao Estado a propriedade do imóvel, também o é. Nestas condições, este último, no particular, excepcionou o primeiro. Deu força constitutiva à transferência por ele realizada. O registro não teria sentido, pois se destinaria a emprestar efeito constitutivo a um ato já revestido desta força, repita-e, em razão de lei. O segundo efeito decorrente da transcrição é de dar publicidade ao ato. Na hipótese, ele foi preenchido, à evidência, pois é preceito de ordem pública que a lei se presume conhecida de todos.

A tese se afigura de procedência inafastável. O Decreto n. 4.857, de 9-11-1939, que dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil, em seu art. 239, declara que estão sujeitos a transcrição os atos que especifica nos itens I a VIII, todos configurando hipóteses de alienação a título privado. O inciso IX fixa a indispensabilidade do registro, para, em geral, os demais contratos translativos da propriedade. A lei não é contrato translativo de propriedade.

Nestas condições, quer me parecer, salvo melhor juízo, que, frente ao ordenamento jurídico vigente, não tem fomento legal a exigência formulada pelo eminente Ministro Relator, no sentido de que o Estado junte, para provar a propriedade do imóvel sito na Av. Bartolomeu Mitre, 1297, certidão do registro de imóveis. A prova já está feita pelos elementos constantes do processo. Ainda que se quisesse, por amor à abundância, satisfazer a diligência, haveria impedimento legal, que se expressa na impossibilidade de se levar a registro uma lei, que, como dito, preencheu, por excelência, todas as finalidades que poderiam fluir da transcrição imobiliária.

Aliás, o Colendo Tribunal de Contas já inúmeras vezes tem registrado ordens de pagamento relativas a construções levantadas no mesmo

imóvel, sem a exigência que o ilustrado Sr. Ministro Relator exarou nos processos em apêço.

É tudo o que me parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 1964.

HÉLIO CAMPISTA GOMES
Procurador do Estado

**ÓRGÃO RELATIVAMENTE AUTÔNOMO. TRANSFORMAÇÃO
EM FUNDAÇÃO. DOTAÇÃO DE IMÓVEL ESTADUAL.
NECESSIDADE DE LEI ESPECIAL**

O Instituto Oscar Clark, órgão relativamente autônomo, vinculado à Secretaria de Serviços Sociais, que tem por finalidade precípua cuidar da reabilitação dos deficientes físicos, sugere, pelos motivos que aduz, sua transformação em fundação, a ser instituída através decreto executivo, cuja minuta, bem como a relativa aos futuros estatutos, submete à consideração superior. Pelo que ali se lê, constituiria o patrimônio inicial da pessoa jurídica o próprio estadual onde funciona, que, neste propósito, seria dotado pelo Poder Público, e suas fontes normais de renda, os adicionais de tributos, de que dá notícia.

Foi determinada a remessa do processo a esta PRG, para opinar sobre os aspectos jurídicos da pretensão, como formulada.

No estágio em que se encontra a questão, ainda na fase do exame pela alta administração da conveniência da medida, quer me parecer que o único ponto a ser, por ora, focalizado, se prende à fixação do meio legal apto à instituição da fundação; em outras palavras, se por decreto executivo, conforme alvitrado pelo Requerente, ou por força de expressa autorização legislativa.

O Instituto Oscar Clark tem sua posição administrativa definida pela Lei n.º 263, de 24-12-1962, que o arrola entre os órgãos relativamente autônomos, subordinados à Secretaria de Serviços Sociais (letra a, item 11, art. 5.º). Ora, a transformação do Instituto em fundação implicaria em destacá-lo da administração, onde, como se viu, se situa por disposição de lei. Assim, o decreto significaria a alteração da lei no particular, o que, obviamente, seria inadmissível. A autonomia do órgão, quer como fundação de direito público, nos termos do art. 7.º da Lei n.º 263, quer como de direito privado, é de ser estabelecida em lei.

A necessidade de autorização legislativa especial não se expressa, unicamente, no motivo acima aflorado. Há o problema da dotação do bem estadual ali referido, que escapa à competência do Poder Executivo.

O ato de disposição, à primeira vista, sugere a figura da doação. Haveria disposição gratuita e definitiva de bem imóvel. Se assim fôsse, a pretensão do Requerente seria, de pronto, inviável, em razão de ex-