

# ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

## Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

### Alterado o Estatuto dos Funcionários Públicos de Alagoas — O artigo 134 do Código Civil e a concessão de terras devolutas

Dois importantes pareceres publicamos, a seguir, da autoria, respectivamente, do Dr. Luis Simões Lopes, mandando alterar o Estatuto dos Funcionários Públicos de Alagoas, e do Dr. Clodomir Cardoso sobre o art. 134 do Código Civil e a concessão de terras devolutas :

A Interventoria Federal [I. F.], no Estado de Alagoas, submeteu ao Senhor Presidente da República, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (M.J.N.I.), o anexo projeto de decreto-lei, alterando o disposto no artigo 95 do decreto-lei n. 2.704, de 28-10-41, que baixou o Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís daquele Estado.

2. O Departamento Administrativo do Estado (D.A.E.) manifestou-se favoravelmente à aprovação do projeto.

3. Estabelece o projeto de decreto-lei que se acrescente um item XIV aos 13 constantes do artigo 95 do Estatuto Estadual, verbis:

“XIV — Exercício, em comissão, de cargo público estadual ou municipal, em território de outros Estados, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo, nos termos do § 1.º do artigo 203”.

afim de permitir que contem tempo de serviço o funcionário estadual que exercer, em comissão, cargo estadual ou municipal em outros Estados, com prévia autorização do Chefe do Poder Executivo Estadual.

4. A medida proposta é semelhante à pleiteada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), que mereceu aprovação do Senhor Presidente da República, convertida no decreto-lei n. 3.522, de 19-8-41, que alterou a redação do artigo 97 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União, deixando, porem, de prever o exercício de função de chefia ou direção.

5. O dispositivo do item XIV do artigo 95 deverá ser assim redigido:

“exercício, em comissão, de cargo ou função, de chefia ou direção, estadual ou municipal, em território de outros Estados, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo, nos termos do § 1.º do artigo 203”.

6. Sugeriria, aproveitando, ainda, a experiência colhida pelo D.A.S.P., que se alterasse, também, a redação do artigo 101 do Estatuto Estadual, conforme se procedeu na esfera federal com a expedição do decreto-lei n. 3.764, de 25 de outubro de 1941, afim de torná-lo de mais prática e fácil inteligência como aplicação, da forma como se segue:

“Art. 101 — Além do vencimento ou da remuneração do cargo, o funcionário só poderá receber as seguintes vantagens:

- I — ajuda de custo;
- II — diárias;
- III — auxílio para diferenças de caixa;
- IV — função gratificada, prevista em lei;
- V — gratificações:
  - a) pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
  - b) pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde;
  - c) pela prestação de serviço extraordinário;
  - d) pela elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico;
  - e) de representação, quando em serviço ou estudo no estrangeiro ou no país, ou quando designado pelo Chefe do Poder Executivo, para fazer parte de órgão legal de deliberação coletiva ou para função de sua confiança;

- f) adicional por tempo de serviço;
- g) de magistério;
- h) de representação de Gabinete; e
- i) outras que forem previstas em lei posterior à vigência deste Estatuto;

VI — honorários, quando designado para exercer fora do período normal ou extraordinário de trabalho a que estiver sujeito, as funções de auxiliar ou membro de bancas e comissões de concurso ou prova ou de professor de cursos legalmente instituídos;

VII — quota parte de multa e porcentagem fixadas em lei;

VIII — honorários pela prestação de serviço peculiar à profissão que exercer, e em função dela, à Justiça, desde que não o execute dentro do período normal ou extraordinário de trabalho a que estiver sujeito.

§ 1.º — Excetuados os casos expressamente previstos neste artigo, o funcionário não poderá receber, a qualquer título, seja qual for o motivo ou forma de pagamento, nenhuma outra vantagem pecuniária, dos órgãos do serviço público, das entidades autárquicas ou para-estatais, ou outras organizações públicas, em razão de seu cargo ou função nas quais tenha sido mandado servir.

§ 2.º — O não cumprimento do que preceitua este artigo importará na demissão do funcionário, por procedimento irregular e na imediata reposição aos cofres públicos da importância

recebida pela autoridade ordenadora do pagamento.

§ 3.º — Nenhuma importância relativa às vantagens constantes deste artigo será paga ou devida ao funcionário, seja qual for o seu fundamento, se não houver crédito próprio, orçamentário ou adicional, salvo os casos de quota parte de multa e de honorários por serviços profissionais prestados à Justiça.

§ 4.º — O pagamento de qualquer das vantagens deste artigo, dependerá de parecer do órgão do pessoal respectivo que opinará sobre a legalidade e, quando estiver na sua alçada, também sobre a conveniência da despesa.

§ 5.º — A despesa não poderá ser registrada sem prévia publicação da folha de pagamento no órgão oficial do Estado ou do serviço ou repartição que o possuir.

§ 6.º — As importâncias devidas por terceiros, em virtude de leis especiais, pela prestação de serviços de inspeção ou fiscalização, serão recolhidas aos cofres públicos e incorporadas à receita geral do Estado, excetuadas as que se destinam ao pagamento das vantagens a que aludem os itens VII e VIII deste artigo".

6. Lembraria, outrossim, que se recomendasse aos Estados e à Prefeitura do Distrito Federal a adoção das alterações ora sugeridas, com exceção do Estado do Rio Grande do Sul, que ainda não tem o Estatuto de seus funcionários, decretado.

7. Nestas condições, sou por que seja aprovado o projeto de decreto-lei.

(a) Luis Simões Lopes.

## O art. 134 do Código Civil e a concessão de terras devolutas

1. Os arts. 57 e 58 do Regulamento anexo ao decreto n. 79, de 3-12-25, do Estado do Amazonas, suscitaram, neste processo, relevante questão, que tem por objeto, as terras devolutas, a eficiência dos denominados títulos de domínio, mediante os quais os Estados costumam aliená-las, e a transcrição deles no Registo de Imóveis.

2. Podemos ver nesses títulos, expedidos, geralmente, por efeito de termos lavrados em repartições estaduais, ou nestes termos, instrumentos legítimos, por meio de cuja transcrição no Registo de Imóveis se possa transferir a propriedade das terras devolutas?

3. Questão tal foi suscitada pelo Dr. Sá Filho.

4. Segundo esse douto membro da Comissão, os citados dispositivos regulamentares não se coadunam com o disposto no art. 134 do Código Civil, pelo qual a escritura pública é da substância do ato nos contratos constitutivos e translativos de direito reais sobre imóveis, quando estes são de valor superior a um conto de réis, excetuando o penhor agrícola.

### I I

#### ESCRITURA PÚBLICA E INSTRUMENTO PÚBLICO

No exame da matéria, que é da mais alta relevância, devemos verificar: 1.º — se são escri-

turas públicas os títulos em apreço; — se a alienação das terras devolutas é regida pelo direito privado.

6. Quanto à primeira dessas duas questões, não pode ser resolvida senão negativamente. Certamente, os títulos expedido pelos Estados são instrumentos públicos; mas *instrumento público* e *escritura pública* não são expressões equipolentes, sendo instrumento público um gênero de que escritura pública é uma das espécies. (BIELSA; C. BEVILAQUA; MARTINHO GARCEZ) Escritura pública é instrumento lavrado em notas de tabelião.

7. O emprego da expressão escritura pública no Código obedeceu precisamente ao pensamento contido nessa distinção, o que constou, de modo expresso, da emenda a que o Dr. Sá Filho se referiu. Porque foi por efeito de uma emenda que tal expressão veio a figurar no citado art. 134. Originariamente aludia este a *instrumento público*.

8. Já o Código estava em vigor quando sofreu essa modificação, de que teve a iniciativa o Senado (Lei n. 3.725, de 15 de janeiro de 1919).

9. Nenhum dos decretos baixados, no país, para regular o Registo Público, alude, ao tratar da transcrição, no Registo de Imóveis, dos atos constitutivos ou translativos de direitos reais, a títulos de domínio expedidos pelos Estados.

10. O decreto n. 4.857, de 1939, dizendo no art. 237, de que títulos trata no art. 178, relativo aos mencionados atos, só enumera estes: as escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros; os escritos particulares atinentes a transferências de imóveis de valor inferior a um conto de réis; os atos autênticos de países estrangeiros, com caráter de instrumento público; as cartas de sentença e outros atos *judiciais*.

### I I I

#### A ALIENAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS É MATÉRIA DE DIREITO PRIVADO?

11. Verificado, como fica, que são instrumentos públicos, mas não escrituras públicas, os títulos estaduais de que tratamos, respondamos agora a esta pergunta: o art. 134 do Código Civil é aplicável à alienação das terras devolutas? Ou, ao contrário, não há nessa alienação uma matéria de direito privado?

12. Aquí devemos distinguir entre alienação e alienação, ou, mais precisamente, entre concessão e venda.

### I V

#### A COMPRA-E-VENDA

13. Nem todo bem do Estado pode ser vendido. Não o podem ser os bens de uso comum e

os de uso especial, enquanto revestirem esse caráter. Podem sê-lo, porem, os bens patrimoniais, ou dominicais, entre os quais se compreendem as terras devolutas.

14. Pois bem: relativamente a estes últimos, domina o princípio assim expresso por MEUCCI, no seu *Diritto Administrativo*: "I beni patrimoniali dello Stato, provincie e comuni sono sottoposti al regime del diritto comune".

O princípio de que a tais bens "convenga la vera natura di proprietá privata, salvo quaiche differenza di trattamento giuridico privilegiato in qualche epoca e in qualche legislazione, È CONSENTITO DA TUTTI".

### V

A nossa legislação é das que dispensam aos bens patrimoniais do Estado um tratamento privilegiado; mas isto, para certos e determinados efeitos, entre os quais não está o de os subtrair, de um modo *geral*, às formas prescritas para a venda, ou doação das terras devolutas.

16. Esses bens não podem, por exemplo, ser adquiridos por usucapião. A lei número 601, de 18-9-50, estatuiu que as terras devolutas só por meio de compra poderiam ser adquiridas, e disposição tal, segundo doutrina, a que, aliás se contrapõem alguns juristas, está compreendida na disposição geral do art. 67 do Código Civil.

17. Nada impede que também a compra-e-venda dos bens dominicais refuja ao direito comum, para o que basta uma lei derogatória do Código Civil. Uma lei pode regulá-la especialmente, quando à própria forma, e leis especiais existem, que, em casos particulares, hão dado forma excepcional à compra-e-venda de bens dessa categoria, inclusive as terras devolutas.

18. Trata-se, porem, de exceções, que, por isso mesmo que tiveram de ser estabelecidas em lei, constituem outras tantas confirmações da regra.

### VI

19. TEIXEIRA DE FREITAS, tratando, na sua *Consolidação das Leis Cíveis*, da aquisição das terras devolutas, disse o seguinte:

Art. 104 — A aquisição das terras devolutas e a revalidação e legitimação da posse delas são reguladas em leis especiais".

20. Citou o grande juriconsulto a já aludida lei n. 601, de 1850, bem como o respectivo regulamento, baixado com o decreto n. 1.318 de 30-11-54. Quanto, porem, à forma da venda, aduziu o seguinte, em nota 31 do art. 367, § 5.º.

“A venda de terras devolutas, e de outros imóveis pertencentes à Nação, sempre que exceda de 200\$000, deve-se fazer por escritura pública, sob pena de nulidade”.

21. Por que isso? Porque somente por escritura pública, nos termos da lei n. 840, de 15-9-55, deviam ser vendidos os bens de raiz, em geral, quando o seu preço excedesse a aludida importância.

22. Em seu apoio, invocou TEIXEIRA DE FREITAS, o aviso n. 515, de 25-11-68, que, declarando extensiva às terras devolutas a lei número 840, dissera:

a) — que, quando a lei exige o instrumento público por tabelião, como forma essencial para a validade do contrato, sem ele o contrato não existe; b) — que a Fazenda Nacional figura nos contratos de compra-e-venda de bens de raiz como qualquer particular.

23. Pela constituição de 1891, art. 64, as terras devolutas, passaram para os Estados, e eis, o que, como consequência disso, se lê na *Nova Consolidação*, de CARLOS DE CARVALHO.

“Art. 417 — A aquisição das terras devolutas, a revalidação e legitimação da posse delas, se não pertencerem à União, serão reguladas pela legislação do Estado onde se acharem, RESPEITADA A FORMA DO INSTRUMENTO NOS TERMOS DA LEI FEDERAL”.

## V I I

### O DECRETO N. 19.924, DE 1931

24. Ocupando-se dessa questão, o Dr. Leal Mascarenhas, sem, aliás, concluir pela validade dos títulos que os Estados expedem como atos translativos do domínio, e antes sugerindo a idéia de ser a questão resolvida legislativamente, cita o decreto n. 19.124, de 27-4-31, onde há dois dispositivos, os arts. 1.º e 5.º, que precisam de ser aqui considerados.

25. Que se conclue do decreto? Que os Estados podem regular a forma dos atos por que vendam as terras devolutas?

Não.

Examinemos separadamente os dois dispositivos.

## V I I I

### O ART. 1.º DO DECRETO

26. Diz este dispositivo:

“Art. 1.º — Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração, uso e TRANSMISSÃO, dos terre-

nos devolutos, excluídos sempre (Código Civil 66 e 67) a aquisição por usucapião, e NA CONFORMIDADE do presente decreto e DAS LEIS FEDERAIS aplicáveis.

27. Por este artigo, os Estados poderão regular a transmissão das terras devolutas, do mesmo modo que a concessão.

28. Que transmissão será essa? A que os Estados façam aos particulares? Ou a que os particulares, já proprietários das terras, possam fazer a terceiros, isto é, terá o decreto em vista significar que essa transmissão poderá ser condicionada pelos Estados, como lhes parecer conveniente?

29. Os Estados poderão regular uma e outra transmissão; não, porém, quanto à forma.

30. É o que se verifica do art. 5.º do decreto, que, linhas adiante, examinaremos, e do próprio art. 1.º.

## I X

31. Já o próprio art. 1.º, com efeito, oferece um fundamento para essa interpretação quando estatue que a transmissão será regulada pelos Estados de conformidade com as leis federais aplicáveis.

32. Entre essas leis está o Código Civil, que em disposição aplicável, a do art. 134, se opõe a que as terras devolutas, — bem dominical, sujeito, por esta sua natureza, ao direito *comum*, na falta de disposição expressa em sentido contrário, — sejam vendidas mediante outro instrumento que não a escritura pública, quando de valor superior a um conto de réis.

33. Se o legislador houvesse querido abrir, para as terras devolutas, uma exceção à regra do art. 134 do Código, teria dito, de um modo especial, ou geral, mas teria dito qual o instrumento, ou o gênero de instrumento por meio do qual os Estados poderiam transferir a propriedade dessas terras. Teria, por exemplo, indicado o instrumento público geral, ou o termo lavrado em repartição administrativa, e não delegado aos Estados o poder de legislar em matéria de *direito privado*.

34. O que o legislador quis dizer, no artigo 1.º, foi tão somente que os Estados, como proprietários que são das terras devolutas, podem proceder, em relação a estas, do mesmo modo que os particulares procedem relativamente aos seus bens, isto assim na administração e na exploração, como nas concessões e transmissões de que as queiram fazer objeto, observadas, entretanto, não só as restrições legais a que os particulares estão sujeitos, mas também outras, que o próprio decreto estabelece.

35. O art. 1.º, em suma, encerra uma disposição correspondente à do art. 417, transcrito, da *Nova Consolidação*, de C. DE CARVALHO.

Apenas a primeira dessas disposições é mais ampla de que a última, na exceção que abre, para que nela se compreendam todas as matérias que só por lei federal possam ser regidas.

36. Entre tais matérias está a forma do ato de transmissão, por isso mesmo que a União não podia cometer aos Estados o poder de a regular, que lhe é privativo. Se o decreto n. 19.924, baixado pelo Governo Provisório, lhes deu esse poder, a Constituição de 1934 o revogou.

## X

## O ART. 5.º DO DECRETO N. 19.924

37. Terá o art. 5.º tido em vista a venda das terras devolutas?

38. Vamos ver que de venda não trata esse dispositivo, nem para este, nem para aquele efeito.

39. São estes os seus termos:

“Art. 5.º — Os títulos expedidos pelo Estado e as certidões autênticas dos termos lavrados em suas repartições administrativas, referentes à concessão, valerão, para os efeitos da transcrição no Registo de Imóveis, depois da publicação exigida pelo art. 4.º”.

40. Eis aí. Enquanto o art. 1.º alude à concessão e transmissão, o art. 5.º só de concessão trata, e não trata senão de concessão o art. 4.º, a que o art. 5.º se reporta.

41. Como explicar, isso, senão reconhecendo que o art. 5.º não tem em vista a transmissão?

## X I

## CONCESSÃO E VENDA

42. A compra-e-venda, ato de direito privado, não se confunde com a concessão, ato de direito administrativo.

43. A concessão é um contrato de utilidade pública. A concessão de terras é um contrato pelo qual as terras deverão ser objeto de uma exploração feita a bem do interesse geral, embora, é claro, beneficie também o concessionário. A concessão em terras devolutas tem, geralmente, por fim povoá-las, ou melhorá-las, por meio de plantações e outros trabalhos agrícolas.

44. Sendo, assim, condicional, a concessão há de ser resolúvel. No ponto, ou no momento em que as terras concedidas passaram a pertencer ao particular incondicionalmente, sendo-lhe lícito empregá-la em qualquer fim, sem que o seu direito se resolva, a concessão deixará de existir, e teremos uma propriedade, adquirida por compra,

mediante doação, ou a outro título de direito comum.

45. Dir-se-á que o art. 5.º alude ao preço da concessão. Mas o que se conclue daí é que o dispositivo tem por objeto a concessão a título oneroso, ou está juntamente com a concessão a título gratuito. Porque a concessão pode ser feita a título oneroso.

46. E como explicar, — perguntar-se-á, — que o art. 5.º se refira à transcrição do termo de concessão? A explicação é fácil.

## X II

## CONCESSÃO, MODO DE ALIENAÇÃO, OU DE CONSTITUIÇÃO DE DIREITO REAL

47. O conceito expresso neste sub-título, conceito em que é havida a concessão, explicaria a necessidade da transcrição a que o dispositivo interpretando alude, quando, para explicação tal, não bastasse o fato de se tratar de um contrato que é necessário tornar conhecido de terceiros, em garantia do concessionário.

48. *Haurion*, tratando das vendas de bens públicos e de concessões escreve no seu *Droit Administratif*.

“Les concessions sur le domaine privé sont *um mode d'alienation* ou tout au moins de *constitution de DROITS REELS*, en quoi elles se distinguent des concessions sur le domaine public qui ne donnent jamais au concessionnaire qu'un droit de possession précaire”.

49. E, distinguindo-as das vendas, aduz:

“Elles se distinguent des ventes dominiales par des caractères variables selon les hypothèses:

TANTOT parce qu'elles sont faites a titre gratuit; tantôt parce qu'elles concèdent UN DROIT DE PROPRIÉTÉ simplement éventuel; tantôt parce qu'elles CONCÈDENT UN DROIT A CHARGE D'UN SERVICE Á REMPLIR; tantôt parce qu'elles échappent á la règle de l'adjudication publique et sont faites de gré a gré etc”.

50. MEUCCI, citando DUCROCQ, ao tratar de concessão, escreve:

“*MODE DI ALIENAZIONE, tutte proprie del diritto amministrativo, a titolo ONEROSO e gratuito*” (Instituzioni di Diritto Amministrativo, pag. 456).

51. Por seu turno, um dos nossos civilistas, C. de Carvalho disse, o seguinte, que se lê na *Nova Consolidação*:

“Art. 381 — O *domínio* ou propriedade RESOLUVEL pode resultar de concessões do poder público.

Parágrafo Único — Constituem *domínio* resolúvel as concessões para a constituição, uso e gozo de estradas de ferro, sempre que, findo o prazo da concessão, tiverem de reverter à União, aos Estados ou aos Municípios”.

52. Isto é: o Estado só confere o uso e gozo das terras para o fim de construção e exploração da estrada, mas o conjunto desses direitos vem a representar um *domínio* resolúvel. Resultante de que? De venda? De doação com encargo? Não: de concessão, modo de translação de domínio, como é a doação, a venda, a permuta, a doação em pagamento, a sucessão *causa mortis*.

53. Pois que o Decreto n. 19.924, no artigo 1.º, distingue entre concessão e transmissão, pode-se explicar a exigência da transcrição, no artigo 5.º, admitindo que o legislador a considerou como um modo NÃO de alienação, mas de constituição de direito real, vendo no direito do concessionário um onus como a enfiteuse, ou o usufruto (Hauriou, passo retro-transcrito).

#### X I V

#### OUTRA EXPLICAÇÃO

54. Aliás, não são apenas os atos translativos do domínio sobre imóvel, ou constitutivos de direito real, que estão sujeitos à transcrição.

55. Esses, como outros, devem ser transcritos por força das disposições gerais dos arts. 531 e 856 do Código Civil e dos decretos atinentes ao Registo Público. Mas atos há, a que as leis também se referem, e cuja transcrição é necessária para o fim especial de poderem valer contra terceiros. Haja visto o contrato de locação de coisa, que, no caso a que alude o Código Civil, artigo 1.197, deve ser transcrito no Registo Público, e que tem de ser transcrito no Registo de Imóveis, em face do art. 173, b, II, do Regulamento baixado com o decreto n. 18.542, de 1928.

56. A questão que se levanta aqui recorda a suscitada, na França, a respeito da transcrição do contrato de arrendamento enfiteutico, contrato pelo qual se constitui ali uma enfiteuse diferente da nossa, pois que é um direito temporário, con-

ferido por mais de 18 anos, sem que possa o prazo exceder de 99, e que fica situado entre o usufruto e a locação.

57. Muito se discutiu, no direito francês se, em face do silêncio do Código Civil, era a enfiteuse, oriunda de tal contrato, um direito real, ou um direito pessoal de gozo. A jurisprudência reconheceu sempre a realidade do direito.

58. Mas que espécie de direito, real existe nela? “*La plupart de arrêts antérieurs a 1902, dizem PLANIOL ET RIPPERT, considèrent le bail enphyteotique comme translatif de propriété ou comme opérant tout ou moins la décomposition du domaine en domaine utile et domaine direct*”.

59. Deve ser transcrito o contrato de arrendamento enfiteutico? Eis outra questão levantada no direito francês. Também pela afirmativa foi resolvida essa, e por uma razão: porque a transcrição é requerida para todos os atos constitutivos de direitos reais *suscetíveis de hipoteca* e, antes mesmo que a lei atribuisse ao enfiteuta a faculdade de hipotecar o imóvel, já a jurisprudência, por uma decisão “ousada” em face do direito positivo, a tinha admitido.

#### CONCLUSÃO

Assim, pois, somos de parecer:

1.º — que o decreto n. 19.924, de 1931, não defere aos Estados, no art. 1.º, o poder de legislar sobre a forma dos contratos de compra-e-venda de terras devolutas, matéria de direito privado, que só pelo legislador federal pode ser regulada;

2.º — que, no art. 5.º, o mesmo decreto não se refere à compra-e-venda, mas apenas à concessão, contrato de utilidade pública, e de direito administrativo, que pode ser feito a título oneroso, do mesmo modo que a título gratuito;

3.º — que, na falta de lei federal, aplicável nos Estados, e pela qual se houvesse excluído a venda de terras devolutas dentre os contratos a que se refere o art. 134, do Código Civil, está essa venda sujeita à regra deste dispositivo;

4.º — que, no caso de se considerar aconselhável subtraí-la a essa sujeição, uma lei deve ser baixada, não para dar aos Estados o poder de regular a forma do contrato, mas para a reger, ela própria, especialmente;

5.º — que essa lei deverá ter em vista os contratos já existentes, para dispor acerca deles do modo que parecer mais conveniente. S.M.J.

(a) Clodomir Cardoso.