

mativo ao pronunciamento. Nos termos do art. 7.º, do Decreto "N" número 1.081 (de 14 de junho de 1968), peço o pronunciamento de V. Ex.ª sôbre êsse desígnio.

Em 26 de julho de 1968.

LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA
Procurador-Geral do Estado

PROGRAMA VIÁRIO ESTADUAL. RECUOS E INVESTIDURAS. COMPETÊNCIA DA SURSAN

A Lei n.º 1.270, de 10-1-1967, que autorizou a reestruturação da SURSAN, atribuiu a essa autarquia, no § 2.º do art. 1.º, "a execução do Programa Viário do Estado, na parte que não compete ao Departamento de Estradas de Rodagem". Com invocação dêsse dispositivo, o signatário do Ofício que deu origem ao presente processo, entendendo insubsistente a competência da Procuradoria de Desapropriações em matéria de recuos e investidas, solicitou providências para remessa de todos os expedientes relacionados com tais atos aos órgãos descentralizados de que trata o preceito legal.

Opinou a respeito a Procuradoria de Desapropriações, através de seu digno Chefe, nosso colega Dr. MIGUEL ANTONIO DABUL, que se pôs em desacôrdo com a tese do Ofício. Sua argumentação tem duas vigas mestras: de um lado, adverte que nem sempre a efetivação de recuos (o pronunciamento não alude a investidas, conquanto se possa estender a elas, por analogia) se prende à execução do Programa Viário do Estado, em que não seria razoável incluir, por exemplo, a concretização de projetos de alinhamento em casos de construção, reconstrução e reforma, pertinentes ao Departamento de Edificações, ou de desmembramento, remembramento e loteamento, a cargo do Departamento de Engenharia Urbanística — órgãos ambos mantidos na estrutura central do aparelho administrativo do Estado; de outro lado, pondera que, em qualquer hipótese, os efeitos dos atos em questão incidem sôbre a esfera jurídica do próprio Estado, ao qual passam a pertencer, *v.g.*, as áreas incorporadas aos logradouros por força de recuos.

Em sentido diametralmente oposto manifestou-se, na Divisão Legal da SURSAN, o Dr. MIGUEL LANZELLOTTI BALDEZ, também ilustre Procurador do Estado, a cujo ver, ante o comando da Lei n.º 1.270, não há como duvidar de que a competência para a realização dos mencionados atos ou pertence ao DER ou à SURSAN. Seu pronunciamento, entretanto, admite a possibilidade de, em atenção a razões de conveniência, vir a dar-se, "na via administrativa, através de ato regulamentar, definição *restritiva*" de programa viário, em ordem a conservar na órbita da Administração central

— e, por conseguinte, na da Procuradoria de Desapropriações — a atribuição de promover recuos e investidas não vinculados a projetos cuja execução integre o conjunto de obras públicas a que se haja de reservar, *stricto sensu*, aquela denominação.

2. Não me parece relevante para o desate da controvérsia, *data venia*, o segundo argumento de que lança mão o Dr. Procurador Chefe da Procuradoria de Desapropriações. O fato de praticar uma pessoa, em seu próprio nome, atos jurídicos no interesse de outra, e com eficácia sôbre o patrimônio desta, se não é muito comum, não tem contudo qualquer sabor de ineditismo. Em nosso ordenamento ascendem seguramente a mais de uma dezena os casos em que alguém se vê habilitado a agir em juízo, *nomine proprio*, na defesa de direito que, se existente, pertencerá a outrem. É o fenômeno a que se costuma chamar *substituição processual*. Hipóteses substancialmente iguais são identificáveis sem grande dificuldade no campo do direito privado: assim a do contrato estimatório, a da comissão mercantil e várias outras.

Com relação à SURSAN, a matéria foi exaustivamente apreciada pelo procurador Dr. LUIZ MACHADO GUIMARÃES, em parecer que seria superfluo e até pleonástico qualificar de magistral, e está publicado em nossa *Revista de Direito*, vol. XIV, págs. 232 e seguintes. Argumentando à luz da Lei n.º 899, de 1967, por força da qual se criou a Autarquia, demonstrou ali o eminente jurista, através de interpretação sistemática dos dispositivos daquele diploma, a legitimação da SURSAN para promover a investida das áreas remanescentes de desapropriações realizadas na execução do plano previsto no art. 3.º, não obstante a circunstância, que não se nega, de integrarem elas o domínio do Estado. Naquela ocasião, vindo o expediente a êste Órgão, tivemos ensejo de opinar sôbre a questão, em parecer no qual aderimos às conclusões sustentadas pelo Dr. MACHADO GUIMARÃES.

Note-se que na Lei n.º 899 inexistia dispositivo expresso que atribuisse ao ente autárquico legitimação para investir; não assim, porém, no que concerne à efetivação de recuos, desde que relacionados com o plano de realizações a seu encargo. Com efeito, o parágrafo único do art. 3.º nêle incluía, *expressis verbis*, "o pagamento com a execução de recuos". Não quer isso dizer, repita-se, que a SURSAN, ao exercer tal atribuição, pratique atos tendentes à aquisição, *para ela própria*, do domínio das áreas correspondentes. Quem as adquire é o Estado, do qual age a autarquia como *delegada* e, no plano processual, como *substituta*.

3. No sistema da Lei n.º 899, a zona de competência da SURSAN estava delimitada pela discriminação específica das obras cuja realização lhe fôra confiada — a saber, as arroladas nas diversas letras do art. 3.º. Com o advento da Lei n.º 1.270, passou a reserva a fazer-se em termos genéricos: mercê do disposto no art. 1.º, § 2.º, compete à autarquia, de maneira geral, "a execução do Programa Viário do Estado", na parte que não toque ao Departamento de Estradas de Rodagem, "além dos programas de parques, drenagem e saneamento básico, estabilização de encostas e obras

específicas constantes do Programa de Ação do Governô". Em vez da *enumeração* anterior, tem-se agora uma delimitação por meio de *categorias*.

O contraste entre essa e a precedente orientação não influi de modo algum sobre o fundo do problema submetido ao nosso exame. As mesmas razões invocáveis, sob a Lei n.º 899, para afirmar a legitimação da autarquia no tocante à prática de determinados atos — ainda que produtores de efeitos jurídicos *para o Estado* —, obviamente prevalecem, depois da Lei n.º 1.270, para fundamentar conclusão idêntica, aplicável em todos os casos que se hajam de considerar abrangidos pela nova demarcação da área competencial da SURSAN. Aliás, no que concerne aos recuos, especificamente, não nos parece que tenha ocorrido revogação da norma expressa constante do art. 3.º, parágrafo único, do diploma de 1957: pode ter-se alterado o âmbito do "plano de realizações", mas o preceito subsiste, apenas com a indispensável retificação do seu campo de incidência.

Objetar-se-á, talvez, no que toca às investidas, que a Lei n.º 1.270, ao especificar as receitas destinadas a constituir o Fundo de Obras Públicas, cuja gestão compete à autarquia, não menciona expressamente, em qualquer das letras do art. 2.º, as importâncias que hão de ser pagas pelas áreas investidas. O ponto não seria, ao nosso ver, decisivo. Mesmo que essa receita, em vez de incorporar-se ao Fundo, devesse reverter aos cofres estaduais, daí não se concluiria *necessariamente* que as investidas tivessem de ser feitas *pelo Estado*, e não *pe'a SURSAN*. Uma coisa é a legitimação para a prática do ato, outra é a titularidade do benefício que dele resulte; a não-coincidência entre esta e aquela é característica comum, aliás, aos casos de substituição acima recordados.

Aqui, porém, há mais. Na Lei n.º 1.270, a letra *e*) do art. 2.º arrola, entre as receitas que devem compor o Fundo, "o produto da venda de terrenos urbanizados que resultarem das obras a cargo da SURSAN". Conceitualmente, a investida não se confunde com a venda; mas tudo indica que se haja de dar ao preceito interpretação *extensiva* que abranja aquela figura. Primeiro, porque o legislador, despreocupado de rigorismos técnico-jurídicos, usa com muita freqüência a palavra "*venda*" para designar, *in genere*, as diversas modalidades de negócios tendentes à alienação de bens mediante pagamento de preço em dinheiro: não são raros, por exemplo, os textos legais que chamam "*venda*", embora imprópriamente, à transferência coacta de bens no processo de execução forçada (arrematação). Em segundo lugar, porque a *ratio* é a mesma, em ambos os casos: se se incorpora ao Fundo o produto da *venda* (em sentido próprio) de terrenos resultantes das obras realizadas pela autarquia, não se descobre motivo algum para dar tratamento diverso ao preço cobrado pela investida de qualquer área com idêntica origem. Até se poderia invocar o argumento *a fortiori*: a investida de terrenos insuscetíveis de utilização como lotes autônomos é providência *mais diretamente* ligada aos trabalhos de urbanização, por indispensável à disposição definitiva do traçado da rêde viária, que ao contrário *não pressupõe* efetivadas as vendas a que se refere a lei. A realiza-

ção das investidas tem valor instrumental, ao passo que a das vendas é simples medida complementar.

4. Seja-nos permitido aditar a essa argumentação exegética outras considerações de índole mais geral. A regra áurea de interpretação, no terreno publicístico, é a de que, ao fixar-se o sentido da lei, deve levar-se em conta, antes de mais nada, a necessidade de permitir-se que a sua aplicação conduza efetivamente ao atingimento da finalidade de interesse público que a inspirou. Se o Estado cria órgãos autônomos, dotados de personalidade própria, e lhes defere a realização de certas tarefas administrativas, é porque, bem ou mal, entendeu conveniente e útil a adoção desse processo descentralizador — em outras palavras, julgou que semelhantes tarefas seriam realizadas com maior eficiência por entidades descentralizadas do que pelo mecanismo central da Administração. Enquanto subsista essa convicção — e ela tem de presumir-se subsistente se o Estado, longe de resolver-se a pôr termo à vida da autarquia, decide, bem ao contrário, alargar-lhe a faixa de atividades —, pouco razoável se nos afigura a preferência por uma diretriz hermenêutica suscetível de restringir e embaraçar a atuação do órgão autônomo. Abraçá-la importa negar ao instrumento escolhido as condições indispensáveis para que funcione a contento; importa, em última análise, opor barreiras, contraditoriamente, à perseguição daqueles mesmos objetivos que se pretendia tornar mais fáceis de atingir. Eis porque, com a devida vênia dos que pensam em contrário, nunca nos impressionou a alegação, tantas vêzes formulada, de que mais vale, sempre e por princípio, reservar aos órgãos centrais, ainda à custa dos chamados "periféricos" a maior soma possível de atribuições.

Quem quer os fins, deve também querer os meios. Se o cumprimento das tarefas legalmente cometidas à SURSAN envolve, como providência instrumental, a efetivação de recuos e investidas, só numa hipótese se poderia razoavelmente contestar a legitimação da autarquia para, *nos limites do programa a seu encargo*, praticar tais atos: seria a da frontal incompatibilidade entre essa legitimação e o sistema da lei. Mesmo que do texto, afinal, não se pudesse tirar conclusão absolutamente segura, a opção do intérprete deveria inclinar-se no sentido mais favorável à simplificação da atividade administrativa. Na espécie, não é preciso recorrer a êsses critérios genéricos: a própria lei — no caso do recuo, *a sua letra mesma* — basta como suporte da conclusão que se nos afigura correta.

5. Grifamos acima a expressão "nos limites do programa a seu encargo". Só no interior dessas raias, à evidência, prevalecem as razões até aqui expostas. Assim como não teria sentido recusar a um órgão as ferramentas de trabalho necessárias à sua eficiente atuação, tampouco o teria asoberbá-lo com misteres estranhos à sua órbita competencial. A zona de atividade reservada à SURSAN, conforme se explicou, acha-se delimitada, agora, no art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 1.270; dentro dela, e somente dentro dela, é que se lhe reconhecerá legitimação para a prática dos atos de que se cogita. *Se nem todos* os recuos e investidas interessam à realização dos

projetos administrativos ali contemplados, excluída fica, quanto ao remanescente, a possibilidade de executar tais providências através da autarquia.

Nesse particular, pois, não deixa de assistir certa razão ao Dr. Procurador-Chefe da Procuradoria de Desapropriações. O pronunciamento mesmo do Dr. MIGUEL BALDEZ, como se observou, cautelosamente abre a porta a distinções. O problema, aqui, desloca-se para outro plano: que se há de entender por "Programa Viário"? Falece-nos qualificação técnica para opinar, a respeito, sem grande temor de erro. *Ne sutor ultra crepidam.* Sustenta o Dr. Procurador-Chefe da Procuradoria de Desapropriações que "nem toda melhoria ou ampliação de ruas, praças e avenidas implica na execução do Programa Viário do Estado, referente à rapidez, desembaraço e encurtamento das ligações, não só interestaduais, como também locais, de bairro a bairro". Na medida em que nos julgamos habilitados a invadir essa seara — insignificante medida —, parece-nos razoável admitir que, de fato, algumas providências urbanísticas, de menor relêvo, de interesse e repercussão limitados, fiquem à margem daquilo a que, com maior propriedade, se poderá chamar um "programa viário". Hipóteses haveria, assim, de recuos e investidas cujo processamento escaparia à competência da SURSAN.

A solução do problema, *in concreto*, depende de elementos, repita-se, que nos faltam. Por isso nos limitamos a enunciar o princípio, e a opinar em termos hipotéticos: se existem investidas e recuos desligados do "programa viário do Estado", o que se nos afigura é que, para promovê-los, não seria legitimada a autarquia. Merece acolhida, ao nosso ver, a sugestão formulada pelo Dr. MIGUEL DABUL, e já aceita pelo Dr. MIGUEL BALDEZ: esclarecer-se, em decreto regulamentar, o conceito de "programa viário", discriminando-se, ao menos *por tipos*, as obras que se devem reputar incluídas em seu âmbito. No tocante a essas, os recuos e as investidas ficariam reservados à SURSAN; quanto ao resto, continuariam a processar-se pelo órgão central. Nesse meio-tempo, o que parece mais prudente é manter as coisas *in statu quo*.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1968.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

Visto. De acôrdo com o parecer.

Entendo, com os argumentos doutrinários já expostos e aprovados no magnífico parecer do ilustre Procurador MACHADO GUIMARÃES, aceitos e enriquecidos pelo não menos insigne Procurador JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, que tem a SURSAN competência para proceder à investida das áreas a isso próprias resultantes da execução do Programa Viário, que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1.270, de 10-1-1967.

O que se entenda por Programa Viário é matéria técnica, que deve ser definida no âmbito dos órgãos especializados.

Entendo, também, face à exclusão prevista na letra *a*) do art. 1.º da Lei n.º 1.510, de 7-11-1967, e adotando os critérios doutrinários expostos no parecer, que as investidas realizadas pela SURSAN não estão sujeitas à prévia manifestação do Conselho a que se refere êsse diploma legal.

Determino, preliminarmente, seja todo o expediente transformado em processo; após, dê-se ciência à SURSAN e à Procuradoria de Desapropriações.

Em 11 de julho de 1968.

LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA
Procurador-Geral do Estado