

terreno de propriedade do morador” — não há de dar ao proprietário de um terreno o direito de legalizar todos os imóveis com que tenha coalhado dito terreno, contrariando posturas e infringindo regulamentos. O bom entendimento será o de que em todos os casos em que alguém construa sem licença imóvel em que more, em terreno próprio, tal imóvel será legalizado.

Como, porém, a legislação ordinária só autorize a demolição de obras irregulares quando não puderem de todo ser regularizadas (Cód. de Proc. Civ., art. 305, §§ 1.º e 2.º; art. 302, XI, *d*; Cód. Civil, art. 572) — deve-se apurar se êsse ajustamento à lei é ou não possível. Se é, deve ser o proprietário intimado a fazê-lo e, fazendo, a construção deve ser legalizada.

Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 1961.

CRECÊNCIO LIUZZI  
Procurador Geral Substituto

### LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. ILEGALIDADE. CASSAÇÃO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO

Pelo presente processo, a Santa Casa da Misericórdia obteve licença para a construção de um galpão destinado a abrigo de automóveis, nos fundos do imóvel que diz ser de sua propriedade, à Rua do Catete, n.º 359.

Essa licença foi concedida de acordo com o despacho de 2-12-1960 do então Diretor do Departamento de Edificações e os emolumentos correspondentes foram pagos em 19-12-1960, pela guia n.º 5.695.

O atual Diretor do Departamento de Edificações, em virtude de comunicação de moradores da vizinhança de que a aludida construção iria prejudicar a iluminação e ventilação de alguns dos prédios localizados na mesma quadra, determinou uma vistoria no local que confirmou a informação recebida, e por esta razão, bem como por outras irregularidades que aponta, propõe a cassação da licença.

2. A concessão de uma licença de construção é um ato administrativo do qual resultam direitos para o particular.

Assim, a sua anulação pela própria administração pública só pode ocorrer se êle tiver sido praticado com infringência manifesta de preceito legal.

Já PEDRO LESSA ensinava:

“Não há disposição de lei nem princípio de direito que vede à administração a reforma ou cassação dos seus atos ilegais, visto como de tais atos nenhum direito pode emanar

para as pessoas em benefício das quais foi realizado o ato ilegal” (*in Estudos de Direito Fiscal* do Dr. SÁ FILHO, 1942, pág. 261).

Esse princípio, aceito pelos maiores cultores do Direito Administrativo, tem sido igualmente proclamado pelo Supremo Tribunal Federal:

— “Em princípio os atos administrativos, particularmente aquêles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria administração. Quando, porém, o ato administrativo está eivado de nulidade, ou de ilegitimidade, a questão assume outro aspecto. Nesta hipótese, é conveniente admitir que à própria administração cabe rescindir as suas decisões”.

— “A autoridade que tem competência expressa para a prática de um ato, tem-na, *extensivamente*, para a anulação desse ato”.

— “Os efeitos da anulação, na base de considerações de “legitimidade”, divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de “oportunidade”. E enquanto é a primeira concedida à administração para *salvaguarda dos interesses públicos* e da observância da lei, a segunda não se pode decretar sem *reparação dos direitos ofendidos*”.

3. Para que se possa opinar sobre a cassação proposta cumpre, portanto, examinar se a licença de construção em causa foi ou não concedida de acordo com a legislação específica aplicável.

Verifica-se, inicialmente, que o pedido da Requerente foi sumariamente indeferido, com base, apenas, na informação de fls. 2v., que indicou o P.A. para o local, prevendo recuo e galeria para pedestres, o gabarito e a profundidade de construção máxima pela Rua do Catete, e constatou a existência de área coletiva para a quadra correspondente.

Pela réplica de fls. 15, insiste a Santa Casa da Misericórdia no seu pedido de licença, citando em apoio à sua pretensão o Boletim n.º 15 do Diretor do Departamento de Edificações, datado de 28-6-1958, e publicado no *Diário Oficial* de 5-7-1958, e o art. 3.º, alínea *g*, do Decreto n.º 14.632.

A própria Requerente reconhece na sua petição que seu projeto não atende integralmente ao dispositivo legal citado, pois a área do galpão a construir excede o dobro da área do prédio da frente, mas pede que seja tolerado êsse excesso, uma vez que o galpão fica situado nos fundos do terreno e invisível do logradouro.

Quanto ao Boletim 15, é êle citado, apenas, porque permite, em determinadas condições, construções além do limite de profundidade, desde que a obra projetada não concorra para o aumento da densidade demográfica.

4. O processo é em seguida informado no 1-DE e no 3-DD, sendo que neste se declara que a construção do galpão quanto à visibilidade satisfaz o art. 294 do Decreto n.º 6.000 e que, quanto ao uso, o Decreto n.º 8.547, que estabelece o zoneamento na Rua do Catete, permite o uso indicado em ZC-I, e nesta zona, segundo o art. 9.º do Decreto n.º 6.000, se permitem *garagens comerciais* a juízo do Sr. Diretor.

O Sr. Engenheiro Chefe do 3-DD submeteu o processo assim instruído ao Sr. Diretor do Departamento de Edificações, salientando, ainda, que deve ser considerado o que estabelece o art. 3.º do Decreto n.º 14.632, citado pelo interessado, mas aplicável quando o prédio da frente não seja residencial.

E o Sr. Diretor do Departamento de Edificações aprovou o projeto tal como foi requerido.

5. Deduz-se do exposto que a construção do galpão foi autorizada com base no mencionado art. 3.º, letra *g*, do Decreto-lei n.º 14.632.

Um exame, porém, ainda que perfunctório desse dispositivo legal demonstra que o mesmo é absolutamente inaplicável à hipótese em causa.

Dispõe esse art. 3.º:

“Nos imóveis atingidos por projeto de recuo progressivo, quando não obedecido este, somente serão permitidas as seguintes obras:

- A) ...
- B) ... etc.”.

Sucede, entretanto, que o imóvel em causa não é apenas atingido por projeto de recuo progressivo, mas está compreendido em um projeto especial de urbanização e zoneamento, o de n.º 4.249, aprovado pelo Decreto n.º 8.547, de 22-6-1946. E esse decreto, depois de estabelecer o zoneamento e de fixar gabaritos de altura e de profundidade da Rua do Catete e adjacências, determina no art. 3.º:

“As áreas restantes dos lotes, a partir da linha de fachada posterior das edificações na quadra, serão constituídas em reservas higiênicas, interiores, de insolação e ventilação dos imóveis das respectivas quadras”.

Confere com o que consta da primeira informação dada no processo, isto é, a de que há área coletiva para a quadra correspondente.

Conseqüentemente, qualquer construção a ser feita no imóvel da Requerente deveria levar em conta a existência da área coletiva, e não apenas a do projeto de recuo progressivo, e teria que ser examinada à luz da legislação aplicável às construções nas quadras que dispõem de área coletiva, como se verá mais adiante.

6. Mesmo, porém, que se admita, para argumentar, que o art. 3.º do Decreto n.º 14.632 tenha aplicação ao caso em exame, ainda assim se chegaria à conclusão de que a licença foi concedida ilegalmente.

Isto porque, nesse caso, o projeto teria que se enquadrar na letra *g* do referido art. 3.º, que reza:

“*g*) construção de galpão aberto nos fundos do lote, em local não atingido por projeto aprovado, com 4,50m de pé direito máximo, desde que sua área não exceda o dôbro da área coberta do prédio da frente, e este não seja de uso residencial, obedecidas as demais prescrições legais”.

Entre as exigências a serem satisfeitas está, pois, o limite quanto à área de construção, ultrapassado pelo projeto em causa, como o reconhece a própria Requerente na réplica, e a de que o prédio da frente não seja de uso residencial, o que, também, não ocorre, de vez que os pequenos prédios existentes na frente do imóvel são ocupados pelo Asilo São Manuel, tendo, portanto, finalidade residencial.

Nessas condições, é forçoso concluir que com base no art. 3.º, letra *g*, do Decreto n.º 14.632, não podia ser concedida a licença de construção em causa.

7. Não sendo, assim, possível o licenciamento da construção pretendida com base no dispositivo legal invocado pela Requerente, restaria examinar se o projeto apresentado não atenderia à legislação específica para o caso, ou seja, ao estabelecido no Decreto n.º 11.486, de 21-6-1952, que determina *as normas a serem observadas para as construções nas quadras que dispõem de áreas coletivas*.

Esse decreto, no seu art. 1.º, define a área coletiva:

“É a área existente no interior de quadras, mantida como *servidão perene e comum* de iluminação e ventilação dos edifícios, podendo as áreas do terreno não edificadas, que continuam a pertencer aos respectivos proprietários, ser devidamente muradas, até uma altura de 1,80m no máximo”.

E, depois de outras definições, de salientar que o uso das áreas coletivas não poderá prejudicar as condições de iluminação e ventilação naturais, nem perturbar o sossego dos moradores, ou ameaçar-lhes a segurança individual ou coletiva, de fixar diversas normas a serem observadas nas construções em quadras com áreas coletivas, estabelece no art. 10 uma exceção ao não aproveitamento das áreas coletivas, *in verbis*:

“Art. 10. Além dos limites máximos de profundidade de construção é permitido, junto à divisa de fundos do lote, a construção de abrigo para automóveis com ocupação máxima de

50% (cinquenta por cento) da área que deveria ser deixada livre ao lote, devendo a parte restante constituir-se em reserva arborizada e *non aedificandi*.

Parágrafo único. A cobertura do abrigo não deverá apresentar elemento que exceda a altura de 5,00 (cinco metros) em relação ao nível do meio-fio do logradouro”.

8. O projeto apresentado pela Requerente atende às exigências desse dispositivo legal?

Um simples olhar para a planta de fls. 3 demonstra que a construção pretendida, com a área de 2.673,25 metros quadrados, ocupa praticamente *tôda* a área que deveria ser deixada livre e um ligeiro exame da planta de fls. 6 indica que o abrigo terá, no seu ponto mais elevado, *6,80 metros*.

A resposta à pergunta formulada encerra, portanto, o assunto.

9. Outra circunstância que, embora por si só não possa justificar a cassação da licença, pois se baseia em suposição, é a de que o abrigo para guarda de automóvel, tal como está projetado, com mais de 2.600 metros quadrados, obviamente não se destina à guarda pura e simples de veículos de propriedade da Requerente, mas deve visar, mais cedo ou mais tarde, à sua cessão a terceiros para uso comercial.

Ora, a finalidade da exceção prevista no art. 10 do Decreto n.º 11.486 é apenas a de facilitar a guarda dos automóveis dos proprietários ou moradores do edifício existente na frente de cada lote, sendo, assim, de uso limitado e restrito.

Não se compreenderia que numa área coletiva se autorizasse a construção de uma garagem comercial — e a tal quase equivale a licença concedida — com todos os inconvenientes que acarretaria para o sossêgo e a saúde dos moradores dos edifícios da quadra.

10. Em conclusão, constata-se que a licença da construção de um abrigo de automóveis no imóvel da Requerente foi concedida com inobservância dos preceitos legais aplicáveis, ou mais explicitamente, foi licenciado com base em um dispositivo legal inaplicável ao caso, e em desrespeito ao que nele se determina e, nas condições apresentadas, não poderia ser licenciado por não atender às exigências dos preceitos legais cabíveis.

Verificada, assim, a ilegalidade do ato administrativo representado pela concessão da licença, pode a administração anulá-lo *ex-officio*, cassando a licença de acordo com o preconizado pelo Sr. Diretor de Edificações.

É o meu parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 2 de março de 1961.

ANTONIO FRANKLIN BUENO DO PRADO  
Procurador do Estado

## LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. NECESSIDADE DE PROVA DE PROPRIEDADE DO TERRENO

### I

A 7 de junho de 1956, a Sociedade Civil Brasileira dos Missionários da Sagrada Família, por seu procurador, Padre Carlos Pollok, Vigário da Paróquia do Livramento, requereu licença para construir um galpão a título precário no terreno da Rua do Livramento ns. 62 a 64, “onde será adaptada uma Igreja Provisória, de acordo com as inclusas plantas do projeto”, dentro do prazo de seis (6) meses.

S. Revma. não apresentou nenhum título de propriedade, mas juntou ao seu requerimento um ofício do 6.º Depositário Judicial, datado de 1.º-6-1956, que lhe dirigira, autorizando a referida Sociedade, na pessoa de S. Revma. “a realizar obras no dito local”, acrescentando: “Tais obras serão incorporadas ao imóvel, sem direito a indenização ou reclamação, bem assim as suas benfeitorias”.

O 1-DD verificou, desde logo, a impossibilidade técnica do atendimento, em face da exigência do recuo e de estar o terreno compreendido em área discriminada em decreto expropriatório. Daí o despacho clássico: “Cumpra-se o recuo”.

Insistiu, porém, o Senhor Vigário, alegando tratar-se de simples reforma em galpão já existente, embora reforma de vulto, mas de caráter precário, pois ali mesmo pretendia levantar, mais tarde, a sede definitiva da paróquia, observados os requisitos necessários e de acordo com o plano de urbanização do local.

É então que o antigo Diretor do DED, embora mantendo o seu despacho anterior, formula ao Secretário Geral de Viação e Obras em exercício as seguintes considerações: “O caso em apreço é singular, não pode ser equiparado aos demais que, na rotina, são resolvidos. A Igreja é separada do Estado, mas não se pode ficar indiferente ao grande trabalho de preparação espiritual e moral no templo desenvolvido”.

Encaminhado ao DUR para considerar, foi esclarecido que o Decreto n.º 13.287, de 1956, manteve os projetos de alinhamento dos logradouros figurados nos anteriores, aprovados e sancionados em épocas diferentes.

Não obstante, chegou-se à conclusão de que a licença poderia ser concedida, a título precário e mediante assinatura de um termo. Embora reconhecendo o impedimento, o Diretor do DED representou ao Secretário Geral de Viação e Obras, tendo em vista o art. 1.º do Decreto n.º 13.287, de 1956, “conciliando-se as necessidades espirituais do populoso bairro”.

O titular da Secretaria despachou, em seguida, nos seguintes termos: “Ao DED. Para prosseguimento, visto que o Decreto desapropriatório está caduco, pois tem mais de 5 anos, conforme informado em 12-6-1956, e não ter conhecimento esta Secretaria de ter sido baixado