

II — Se a SURSAN pode alienar, observada a formalidade geral da hasta pública, terrenos resultantes da execução do Plano de Realizações, pode, também, alienar, sob a forma especial da investidura, os remanescentes de terrenos (inclusive os álveos abandonados de correntes públicas) resultantes das obras do mesmo Plano.

III — Idêntica solução deve ser aplicada às áreas de terreno resultantes de obras efetuadas pelos Departamentos integrantes da SURSAN: de Águas, de Esgotos, etc.

IV — A legitimação, que tem a SURSAN, inclui também a legitimação processual (*legitimatío ad causam*) para ser parte nos pleitos decorrentes do exercício de suas atividades.

V — A importância da indenização pela investidura, da mesma sorte que o produto da venda de terrenos loteados, deve ser recolhida ao Fundo Especial de Obras Públicas.

É o que me parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 1965.

LUIZ DE MACEDO SOARES MACHADO GUIMARÃES  
Procurador do Estado  
Consultor-Jurídico da Presidência da SURSAN

### INVESTIDURA. CONDIÇÕES. ART. 44, § 5.º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

A firma Klabin Irmãos & Cia., declarando-se proprietária dos lotes ns. 24 e 25 do P.A. n.º 7.442, com frente para o prolongamento da Rua Cachambi, requereu lhe fôsse concedida em investidura uma área situada entre os mesmos lotes, que seria de propriedade do Estado, efetuando-se, simultaneamente, o recuo que atinge o mencionado lote n.º 24, para alargamento da Avenida Suburbana.

2. Com essa pretensão concordou o Departamento de Engenharia Urbanística, sendo efetuados os respectivos laudos de avaliação. Remetida a espécie a nós, para exame da legitimidade jurídica da postulação do contribuinte, solicitamos a realização de diversas diligências, das quais resultou, além da identificação da área de propriedade do Estado objeto do pedido de investidura, sua transcrição no Registro Geral de Imóveis e o indispensável conhecimento da espécie pelo Departamento do Patrimônio.

*A existência de direito público subjetivo à efetivação da investidura*

3. O primeiro ponto a ser examinado consiste, do ponto de vista jurídico, na possível existência de direito público subjetivo à investidura, isto é, na verificação de encontrar-se a Administração perante o dever de efetuar a investidura tôdas as vezes nas quais existir, adjacente a imóvel de propriedade particular, área de logradouro público que deverá perder

esse caráter por força de nova posição do alinhamento. A matéria encontra-se disciplinada em lei, sendo de trazer-se à colação, preliminarmente, o próprio conceito de investidura, tal como fixado no art. 1.º do Código de Obras:

“Investidura — é a incorporação a uma propriedade particular, de uma *área de terreno pertencente ao logradouro público* e adjacente à mesma propriedade, para o fim de executar um projeto de alinhamento ou de modificação de alinhamento aprovado pela Prefeitura”.

Da definição legal de investidura resulta expressamente só ser eia de efetuar-se quando fôr estabelecido — seja *ex novo*, seja por modificação — um projeto de alinhamento pelo Poder Público; a investidura, em via de consequência, é o ato pelo qual o particular, através a compra de imóvel de propriedade do Estado, situado “*em área de terreno pertencente ao logradouro público*”, dá execução a projeto urbanístico efetuado pelo próprio Estado, modificando a posição do alinhamento através a incorporação a imóveis de propriedade particular de trechos do antigo logradouro público. A razão de ser desse instituto, possivelmente caracterizador do particularismo de um direito urbanístico a ser progressivamente elaborado, encontra-se em razões de ordem estética, tendo em vista ser extremamente desagradável à vista o levantamento de construções a diferentes distâncias do logradouro público, face à existência de imóvel pertencente ao Poder Público encravado entre o lote de propriedade particular e o logradouro; com a realização da investidura, desaparece por completo esse inconveniente, tornando-se uniforme o afastamento entre o alinhamento e as edificações, muito ganhando com tal procedimento a estética do logradouro.

5. Exposta a razão de ser da investidura e a condição para que o imóvel de propriedade do Estado seja transferido do patrimônio público para o particular — a sua situação em “*área de terreno pertencente ao patrimônio público*” — é de ver se tal ato poderá vir a ser efetuado a qualquer momento ou somente quando fôr de interesse para o Poder Público. A ordem jurídica vigente não impede seja realizada a qualquer momento a investidura, deixando a matéria ao livre arbítrio da Administração e dos particulares interessados, os quais poderão dar-lhe concretização quando fôr de seu interesse mútuo, sendo uma única restrição imposta a essa regra geral; trata-se do preceito contido no art. 118 do Código de Obras, *in verbis* :

“Quando o terreno em que se pretende construir fôr atingido por projeto aprovado que modifique o respectivo alinhamento, será exigido o recuo ou a *investidura* antes da concessão da licença, pagando ou cobrando a Prefeitura a necessária indenização, que será avaliada por uma comissão de três engenheiros da Diretoria de Engenharia”.

Como se vê, quando o particular desejar levantar edificação em imóvel atingido por projeto de alinhamento impondo a efetivação da investidura,

antes da outorga da licença de construção é de proceder-se à concretização da transferência de domínio da faixa atingida, incorporando-a ao patrimônio do particular, de modo que, concedido o "habite-se" para a obra, já esteja o logradouro naquele ponto com o aspecto estético que o Poder Público entendeu aconselhável face à situação urbanística local.

6. Ora, estabelecendo a lei seja realizada a investidura antes da manifestação da vontade do Poder Público relativamente ao pedido de licença de construção, *segue-se constituir dever da Administração* — caso, é evidente, esteja regular o referido pedido de licença — *dar realização à investidura* tôdas as vêzes nas quais o particular postule requerimento diretamente ligado a pedido de licença de construção; trata-se, em consequência, *de direito público subjetivo do particular à investidura*, pois o direito público subjetivo do particular consiste, exatamente, na situação que lhe outorga a ordem jurídica de exigir da Administração a prática ou a abstenção de certo ato. Não temos dúvida em afirmar, face ao exposto e levando em consideração apenas a legislação ordinária, inegavelmente existir o direito público subjetivo do particular à investidura, mas que o mesmo somente se configura quando, solicitada licença para erguer a edificação, é verificado encontrar-se o imóvel no qual a mesma irá ser levantada atingido por projeto de alinhamento prevendo investidura. Fora de tal única e exclusiva hipótese, a investidura somente é lícita quando a Administração e o particular concordarem *voluntariamente em dar execução* a projeto de alinhamento atingindo imóvel para o qual inexista pedido de licença de construção.

#### *O problema da investidura perante a Constituição Estadual*

7. Exposta a posição do problema perante a legislação ordinária, é de proceder-se ao exame dos efeitos da Constituição do Estado sobre o instituto da investidura. Em se tratando de alienação de imóvel pertencente ao Estado, prevalece a proibição estatuída pelo art. 44, § 5.º, impedindo a venda de imóveis em tal situação a não ser mediante lei especial e através hasta pública? Para melhor apreciação da matéria, é de ser transcrita a norma em apreço :

"Os imóveis pertencentes ao Estado da Guanabara não poderão ser objeto de doação, permuta ou cessão a título gratuito, nem serão vendidos ou aforados senão em virtude de lei especial e em hasta pública previamente anunciada por editais, publicados, ao menos, três vêzes no órgão oficial do Estado, com antecedência mínima de 30 dias".

A extensão do comando em tela parece, à primeira vista, estender-se a todos e quaisquer bens imóveis do Estado, face à generalidade da qual foi investido: "*os imóveis pertencentes ao Estado...*"; melhor e mais detido exame do problema, entretanto, mostrará inexistir a proibição de efetuar-se a investidura através compra e venda autorizada simplesmente pela Administração, isto é, sem lei especial e sem hasta pública. Ainda mesmo ine-

xistindo menção expressa — ao contrário do que ocorria na vigência da antiga Lei Orgânica do Distrito Federal — autorizando a realização de investidura sem a prática de tais formalidades (veja-se o art. 45, § 1.º, da Lei n.º 217, de 15-1-1948), entendemos ser válida a investidura praticada diretamente pela Administração, *a não ser em uma única hipótese*, como abaixo exporemos.

8. Para chegar-se a essa conclusão, é de analisar-se *teleologicamente* o dispositivo constitucional em tela, ou seja, proceder-se ao exame dos motivos que pesaram junto ao legislador para criar regra impeditiva da simples alienação dos bens estaduais imóveis. Para quem conheça a história legislativa da antiga Câmara dos Vereadores, a razão de ser do dispositivo em tela salta imediatamente aos olhos; trata-se apenas de *impedir o paulatino desaparecimento do patrimônio imobiliário do Estado* através doações abusivas de magníficos terrenos, cujo valor é orçado, em alguns casos, como estando dentro da faixa das centenas de milhões de cruzeiros. Será inútil apontar-se casos concretos; são todos eles bastante conhecidos... Visou o legislador constitucional, portanto, acertadamente, impedir o mau vêzo de fazer-se barretadas com o chapéu alheio através a criação de empecilhos, o estabelecimento de formalidades, a fixação de atos a serem praticados, todos os quais, em seu conjunto, de muito dificultariam a passagem do imóvel do patrimônio público para o privado. O comando em tela resultou, como se vê, do desejo de evitar viesse a ser o Estado empobrecido através doações menos avisadas, cujo acúmulo durante alguns anos poderia fazer desaparecer o já tão minguado conjunto de bens imóveis do Estado, passando-os paulatinamente para a propriedade particular, que, em sua revenda, poderia obter pingues lucros, *em manifesto detrimento do erário público*. O exame *finalístico* do preceito mostra, em resumo, destinar-se a regra a impedir venha o particular obter vantagens em troca do empobrecimento do Poder Público.

9. Tal não se dará, entretanto, nos casos ordinários de investidura. Esta, realmente, é de comum efetuada tendo por objeto modestíssimas áreas de terreno, *pequenas faixas inaproveitáveis*, situadas entre o logradouro público e o imóvel de propriedade particular, incapazes de virem a ser utilizadas para qualquer outro fim que não seja a simples fusão com esse imóvel, de modo a constituir um todo, com enormes vantagens de ordem urbanística. Via de regra, *a investidura enriquece o Estado*, pois permite venha a receber determinada importância por imóvel incapaz de vir a ser economicamente aproveitado, tendo em vista tratar-se de uma simples faixa situada entre o logradouro público e a propriedade particular, de pouca extensão e pequena largura, pela qual, face ao disposto no art. 559 do Código Civil, possui o direito de passagem forçada o *dominus* da propriedade particular contígua.

É certo, e ordena a justiça se recorde ao examinar-se o problema, vir a ser fortemente valorizada a propriedade particular quando se realiza a investidura: o imóvel, até então sem contato direto com o logradouro público, passa a tê-lo, dotando-o de largas vantagens que até então não gozava — especialmente a vista desimpedida — de forma que seu custo

no mercado imobiliário, via de regra, muito se eleva com a investidura. Em nada importa à situação econômica do Estado, porém, venha a investidura gerar incremento patrimonial para o particular; suficiente para o Poder Público *será a inexistência de locuplemento do particular em detrimento do patrimônio público*. Se a investidura é realizada através compra e venda, como manda a lei (o citado art. 118 do Código de Obras), nenhum prejuízo econômico sofre o Estado, muito ganha a cidade em incremento estético de seus logradouros e talvez — é provável... — também venha a lucrar o particular, sem, entretanto, prejudicar o Estado.

10. Antes dissemos, no item 7.º do presente parecer, existir uma hipótese na qual tudo indicaria ser *inconstitucional a investidura*. Trata-se do caso no qual o imóvel do Estado constituiria um *lote*, isto é, uma área na qual fôsse juridicamente possível, frente à legislação edilícia, *levantar uma construção*. Realmente, o Código de Obras prevê somente seja possível a construção em área dotada de certas características mínimas de extensão e testada, *por êle especificamente previstas*. Com efeito, sempre que se lotear ou lembrar uma área — e o resultado de um projeto de alinhamento se identifica a tais operações jurídicas para os efeitos ora em exame — é de se obedecer ao disposto no art. 593, § 1.º, daquele diploma, *in verbis* :

“No loteamento dos terrenos resultantes de novos arruamentos e dos terrenos localizados nos logradouros públicos existentes, *os lotes deverão apresentar a testada mínima de doze metros (12 m) e a área mínima de trezentos e sessenta metros quadrados (360 m<sup>2</sup>)*, salvo em se tratando de terrenos situados em ZA, para os quais êsses mínimos serão de quinze metros (15 m) para a testada e quinhentos e vinte e cinco metros (525 m) para a área de cada lote”.

Conseqüentemente, se, ao ser materialmente concretizado um projeto de alinhamento, resultaram áreas dotadas das características legalmente definidas como dando lugar à existência de um *lote*, êste, por constituir *uma unidade autônoma, capaz de vir a ser economicamente aproveitável, por permitir o levantamento de uma construção*, não pode vir a ser alienado pelo Estado através investidura, eis que estaria havendo claro, manifesto e inequívoco *empobrecimento* patrimonial, em violação do preceituado no art. 44, § 5.º, da Constituição do Estado.

11. Com efeito, ao adotarmos como critério de interpretação aquela soberba observação do eminente Professor CORWIN — um dos maiores constitucionalistas americanos da primeira metade do século — segundo a qual a Constituição não é apenas um *símbolo* de restrições à atividade governamental, mas sim, principalmente, um *instrumento de governo*, destinado a regular harmônicamente a atividade do Poder Público com as necessidades da sociedade, com a vida humana concreta, ao adotarmos como critério de interpretação êsse ponto de vista — eminentemente teleológico, como fizemos sentir — notamos visar o legislador constituinte proteger o patrimônio do Estado daqueles pruridos de bondade que de tempos em tempos

atacam o legislador ordinário e a própria Administração. Partindo da necessidade de preservar o fim do dispositivo em tela, mostramos não impedir o comando por êle pôsto em vigor a alienação — através compra e venda ordenada diretamente pela Administração — de imóveis incapazes, pelo seu tamanho, de virem a receber utilização econômica própria, restando-lhes como destino tão somente, face à impossibilidade do uso por parte do Estado, sua incorporação aos imóveis anexos de propriedade particular, com evidente vantagem para todos. Ora, se o imóvel economicamente inaproveitável não se encontra dentro das restrições fixadas pelo art. 44, § 5.º, da Constituição do Estado, do exposto resulta claro e manifesto *incidir a norma proibitiva dêsse comando sobre todos os imóveis que se configurem juridicamente como lotes*, isto é, como áreas capazes de virem a receber edificações independentes, construções próprias, dotadas de autonomia de aproveitamento. Não temos dúvida, portanto, em *afirmar a inconstitucionalidade da concessão de investidura* relativamente a imóveis capazes de formar um lote; quando isto acontecer, seja ou não urbanisticamente desaconselhável, seja ou não esteticamente desagradável, seja ou não até mesmo desvantajoso face à economia geral do Estado, o ato que aprovar a efetivação da investidura será nulo e sem nenhum efeito, por desobedecer regra situada em posição hierárquica superior. Em tais casos só há uma solução: o imóvel, após indispensável autorização legislativa, deverá ser pôsto em hasta pública, transferindo-se seu domínio para quem oferecer melhor lance.

Conclusão

12. Isto pôsto, somos de parecer, s.m.j., que somente se atenda à postulação do contribuinte no que tange à efetivação do recuo atingindo os imóveis de sua propriedade (lotes ns. 24 e 25, antes apontados) para o fim de proceder ao alargamento da Avenida Suburbana, pois, relativamente à desejada investidura, esta, face aos comandos legais que a disciplinam, seria por completo impossível, tendo em vista *não ser logradouro público* o imóvel do Estado que a teria por objeto, bem como *constituir dito imóvel um lote*, face sua testada e dimensões.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1964.

ROCHA LAGOA  
Procurador do Estado

**LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. IMÓVEL ADQUIRIDO ANTES DO CÓDIGO CIVIL. NECESSIDADE DO TÍTULO REGISTRADO**

Tenho a honra de restituir o processo epigrafado, no qual o Hospital dos Estrangeiros requer licença para construir muro divisório no terreno de sua propriedade, na Rua General Góis Monteiro n.º 8.

O pedido não pôde ter prosseguimento porque o requerente não satisfaz a exigência de fls. 2-v (“Junte título de propriedade devidamente averbado no RGI competente”). Replicando, alega o requerente que está “dispensado