

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 locupletamento 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 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 m²), 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

da apresentação da escritura registrada, porquanto a mesma foi assinada anteriormente ao Código Civil". A escritura não estaria, por isso, "sujeita ao Registro Geral de Imóveis".

Pelo que consta a fls. 7-v, verifica-se que a obra foi iniciada, uma vez que "para o local foi lavrado o a/c n.º 234/046, contra a parte, por construir um muro divisório sem alvará de licença das obras". Se a obra, com efeito, já foi empreendida, trata-se, agora, de legalizá-la.

Ao encaminhar o processo ao gabinete de Vossa Excelência, informa o Senhor Diretor do Departamento de Edificações :

"O Hospital dos Estrangeiros pretende construir na divisa lateral esquerda e fundos, muros demarcatórios de sua propriedade, na Rua General Góis Monteiro n.º 8, 4.ª RA.

Foi exigida a certidão do RGI referente ao título apresentado, passado em 26-2-1892, no cartório do 3.º Ofício de Notas. O requerente pede dispensa dessa exigência, alegando que a escritura, tendo sido assinada anteriormente à vigência do Código Civil, não estaria obrigada a atendê-la.

Desconhecendo ser procedente ou não sua alegação, solicito de V. Exa. o esclarecido parecer da Procuradoria do Estado".

2. Assim exposta a questão que suscitou a dúvida de caráter jurídico, passamos a emitir o nosso parecer. Ao contrário do que pretende o requerente, não é absolutamente pacífico que os títulos aquisitivos de propriedade imóvel, quando anteriores ao Código Civil, como o da hipótese, estejam isentos da transcrição no Registro Geral de Imóveis (antigo Registro Hipotecário). Tanto a Lei n.º 1.237, de 24-9-1864, como o Dec. n.º 169-A, de 19-1-1890, — ambos atinentes, é verdade, à legislação hipotecária — dispunham que :

"A transmissão entre vivos por títulos oneroso ou gratuito de bens susceptíveis de hipotecas, assim como a instituição de ônus reais, não operarão seus efeitos a respeito de terceiro senão pela transcrição e desde a data dela" (art. 8.º).

Não era ainda a prova cabal da propriedade que se tornou após o Código Civil, porque, a seguir, o § 4.º dizia que :

"A transcrição não induz a prova do domínio, que fica salvo a quem fôr".

Constituía, porém, já, segundo alguns doutrinadores, um elemento essencial à transferência dela. Com efeito, SERPA LOPES, em seu *Tratado dos Registros Públicos*, edição de 1938, 1.º vol., pág. 39, escreveu :

"A despeito de opiniões contrárias no sentido de se considerar a escritura como elemento transferidor da propriedade, a

doutrina dominante era a de TEIXEIRA DE FREITAS e LAFAIETE, segundo a qual a transcrição tinha o efeito substancial de tradição solene do imóvel alienado.

O preenchimento da formalidade de transcrição do título de transmissão era indispensável para operar a passagem do domínio do alienante ao adquirente".

E adiante, à pág. 41 do mesmo *Tratado* :

"Entendendo os elementos formadores do Código Civil através das discussões dos respectivos projetos, SÁ PEREIRA diz que BEVILÁQUA não visou a uma reforma radical, mas a um simples reforçamento, no intuito de consolidar com maior firmeza a propriedade imobiliária".

O próprio CLÓVIS, para quem o direito anterior ao Código Civil, no que diz com o art. 856, referente ao Registro Geral de Imóveis, "era semelhante (Decreto n.º 169-A, de 1890, arts 7.º e 8.º)" — o próprio CLÓVIS dá conta daquela doutrina e de seu intuito de reforçá-la e escoimá-la de dúvidas. Comentando o art. 531, escreveu :

"Nosso direito anterior adotara o sistema da transcrição para que as transmissões da propriedade imóvel, por atos entre vivos, valessem contra terceiros. Mas a doutrina, representada pelos nossos mais notáveis juriconsultos, TEIXEIRA DE FREITAS e LAFAIETE, via na transcrição a tradição dos imóveis. Todavia, como a lei somente exigia a transcrição para eficácia da translação do domínio relativamente a terceiros, não somente havia quem entendesse que a simples escritura de transferência era suficiente, como, na realidade, se criava entre a escritura e a sua transcrição, que, aliás, podia não se efetuar, uma propriedade meramente relativa.

O Código, segundo a orientação de TEIXEIRA DE FREITAS e LAFAIETE, deu um passo adiante, no sentido de segurança, de publicidade mais completa, de prova suficiente e de legalidade".

No mesmo sentido, ARNOLDO MEDEIROS (*O Registro Imobiliário e sua força em face do Código Civil*, in *Rev. For.*, vol. 71, pág. 5), ensina :

"Entre nós, mesmo antes do Código Civil, não considerávamos a transcrição simples meio de publicidade, de modo que o domínio se considerasse transmitido por força da própria convenção, como no sistema francês".

E o mesmo ARNOLDO MEDEIROS cita LACERDA DE ALMEIDA (*Direito das Coisas*, pág. 178) :

“No sistema do nosso Direito e dadas as condições do Registro Predial por êle instituído, não se pode dizer que a transcrição seja a tradição solene do imóvel alienado, mas meio de prova única e solene da alienação”.

A melhor doutrina conclui, pois, pela obrigatoriedade da transcrição. No presente caso, há ainda a considerar que o logradouro em que está situado o imóvel sofreu mudança de nomenclatura e de numeração. A inicial dá o imóvel como estando na Rua Real Grandeza. A fls. 6, o requerente retifica o enderêço para Rua General Góis Monteiro. Já a escritura anexa e a planta de situação que a acompanha mencionam a Rua da Passagem (aí o número é 110 e não 8, que é a numeração atual). O Decreto n.º 4.857, de 9-11-1939, que dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil, estabelece em seu

“Art. 285 — Serão também averbadas, à margem das respectivas transcrições, a mudança de numeração, a edificação, a reconstrução, o desmembramento, a demolição, a alteração de nome por casamento ou desquite, ou, ainda, quaisquer outras circunstâncias que, por qualquer modo, afetem o registro ou as pessoas nêle interessadas.

Parágrafo único — A averbação da mudança de numeração, da edificação, da reconstrução, do desmembramento e da demolição, será feita a requerimento do interessado, com a firma devidamente reconhecida, instruído com certidão da Prefeitura Municipal, que comprove a ocorrência (...).”

Ainda SERPA LOPES, em seu clássico *Tratado dos Registros Públicos*, ensina que :

“A averbação serve, em princípio, para tornar conhecida uma alteração da situação jurídica ou de fato, ou seja em relação à coisa, seja em relação ao titular do direito real.

Representa, além disso, uma medida complementar tendente a, pelo meio aludido, tornar o Registro de Imóveis um índice seguro do estado do imóvel, do seu desmembramento, da mudança de numeração, bem como da mudança do titular do domínio, das alterações que possam influir, etc.”

4. A averbação é ato acessório, que se processa à margem da transcrição ou inscrição. Na hipótese que estamos examinando, do Hospital dos

Estrangeiros, é forçoso concluir que, tendo havido mudança de nomenclatura e de numeração, impõe-se a averbação desses fatos.

Acresce ainda a circunstância de o requerente estar pretendendo construir (ou legalizar construção já feita), o que o obriga a submeter-se aos regulamentos administrativos, nos quais figura a exigência do RGI, como prova cabal de aquisição da propriedade. O direito de construir é exercido dentro das eventuais restrições impostas pela legislação local, pelas posturas ou regulamentos edilícios, segundo o que determina o art. 572 do Código Civil, *verbis* :

“O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

5. A vista do exposto, opinamos no sentido de que a Administração andou bem ao fazer a exigência de fôlhas, atinente à certidão do RGI. A alegação do requerente não procede, o que quer dizer que, sem a certidão solicitada, o pedido não pode ter prosseguimento.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 9 de junho de 1964.

OTTO LARA RESENDE
Procurador do Estado

PASSAGEM ENTRE LOGRADOUROS POR IMÓVEL PARTICULAR. AFETAÇÃO AO USO PÚBLICO. ILICITUDE DO FECHAMENTO

A Santa Casa de Misericórdia obteve, em 22-4-1964, licença para construção de muros de frente nos terrenos sites entre os números 10 e 20 da Rua Almirante Tamandaré e entre os números 15 e 17 da Rua Machado de Assis, fechando a passagem que liga os mencionados logradouros. O conjunto dos lotes, por onde corre a via de acesso, é de propriedade da Santa Casa de Misericórdia, fato que constitui o fundamento do pedido para a realização das obras.

Em 27-2-1941, quando requereu a edificação do prédio situado à Rua Almirante Tamandaré n.º 10, a proprietária propôs-se, para lograr lhe fôsse concedido o alvará, ceder “para todo o sempre servidão de passagem. ar e luz”, do espaço que ora está murando. Reiterou, em 10 de maio do mesmo ano, que, entre um prédio e outro, ficava uma passagem livre, de seis metros.

Já em fase final as obras de fechamento da passagem, diversos locatários dos edifícios Anchieta, Berth e Nóbrega solicitam a revogação da licença, sob o fundamento de que o terreno murado constituiu-se em servidão, que lhes facilita o acesso às suas residências, tornando-se pública, por estar aberta há mais de vinte anos.