

INVESTIDURA. ÁREAS REMANESCENTES DE DESAPROPRIAÇÕES. LEGITIMAÇÃO PARA INVESTIR. DESTINO DO PREÇO

Devolvo, com o parecer solicitado, os processos acima enumerados.

Abstendo-me da habitual exposição da situação de fato refletida nos processos ora devolvidos, passo a enfrentar os problemas de natureza jurídica, que são objeto da consulta.

2. As questões jurídicas suscitadas podem ser formuladas em dois quesitos :

1.º) Tem a SURSAN competência para processar e efetivar as investidas resultantes das obras, cuja execução lhe foi atribuída?

2.º) As indenizações a serem cobradas por tais investidas deverão ser recolhidas aos cofres do Estado, ou ao Fundo Especial de Obras Públicas da SURSAN?

A Lei n.º 899, de 1957, não oferece solução expressa aos quesitos propostos. Essa lei, na parte em que criou a disciplina a SURSAN, se bem que excelente como conjunto de providências de política administrativa, resente-se, em suas fórmulas, de imprecisões e omissões, que carecem de ser esclarecidas e supridas mediante cuidadosa exegese.

3. A resposta ao primeiro quesito pressupõe a delimitação do âmbito de competência da SURSAN — ou, mais restrita e exatamente, da sua *legitimação* para praticar atos com eficácia jurídica sobre interesses e bens de que é titular ou proprietário o Estado da Guanabara.

Dispõe a Lei n.º 899, de 1957, que a SURSAN é uma autarquia (art. 4.º, § 1.º), “com personalidade jurídica e autonomia financeira” (art. 4.º *caput*), dotada também de autonomia administrativa (art. 6.º). O Governador do Estado, a quem cabe o poder mais alto de livremente nomear (e, conseqüentemente, de destituir) os membros da Diretoria (artigo 6.º) e do órgão fiscal (art. 10), não interfere, entretanto, pessoal e diretamente, na administração da SURSAN. Só em casos excepcionais expressos na lei, é exigida a intervenção pessoal do Governador, para determinados atos de aprovação (art. 12, §§ 4.º e 5.º) e de autorização (arts. 13 e 15, § 2.º).

4. É a SURSAN uma pessoa jurídica de direito público, que se não confunde com essa outra pessoa jurídica — o Estado da Guanabara. Tem o seu patrimônio próprio, que administra e do qual livremente dispõe, resguardadas as prescrições legais. Mas, além dêsse poder de administrar e dispor de seus próprios bens e interesses, que se inclui na órbita da sua *legitimação ordinária*, a lei atribui à SURSAN, como sua função principal e característica, o poder de praticar atos e emitir declarações de vontade com eficácia jurídica sobre bens e interesses de que é titular outra pessoa jurídica — o Estado da Guanabara.

Esta *legitimação extraordinária*, que tem por objeto determinados bens e interesses e visa a execução de determinadas obras públicas, é atribuída à SURSAN em caráter *exclusivo* (isto é, transferida do Estado, que a

perde, para a SURSAN, que a adquire) em virtude da *delegação de funções* contida na citada Lei n.º 899, de 1957.

5. A lei aludida, como se lê em sua *ementa*, “institui um Fundo Especial de Obras Públicas, aprova o Plano de Realizações e cria uma Superintendência de Urbanização e Saneamento”, além de outras providências, que menciona.

No art. 1.º, dispõe: “Fica instituído na Prefeitura do Distrito Federal o Fundo Especial de Obras Públicas, destinado a prover e financiar a execução do Plano de Realizações aprovado por esta lei”. No art. 3.º enumera as obras públicas abrangidas pelo plano de Realizações, e no art. 4.º cria a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN).

6. O Fundo de Obras Públicas é instituído “na Prefeitura do Distrito Federal” (atual Estado da Guanabara). Os bens que integram o Fundo são de propriedade do Estado, mas quem os administra e dêles livremente dispõe é a SURSAN.

Preceitua, neste sentido, o art. 5.º: “A administração do Fundo Especial e a execução do Plano de Realizações referidos nesta lei são delegadas à SURSAN”.

7. Não se infira das expressões inadequadas usadas pelo legislador na redação do aludido art. 5.º que à SURSAN tenham sido conferidos apenas poderes gerais de *administração* do Fundo Especial. Foi-lhe “delegada”, também, a execução do Plano de Realizações.

Ora, além das obras enumeradas no art. 3.º, incluem-se no Plano de Realizações “o pagamento com a execução de recuos, a aquisição de imóveis por compra, ajuste ou desapropriação, indenizações (...) além de outras despesas necessárias ao cabal cumprimento do mesmo Plano” (artigo 3.º, parágrafo único).

8. Outros dispositivos da Lei n.º 899 devem ser trazidos à colação, para que se possam determinar a natureza e os limites da *delegação* feita à SURSAN pela mesma lei :

— de acôrdo com o art. 12, § 2.º, os recursos do Fundo Especial serão depositados à *disposição da SURSAN*, para atendimento das despesas decorrentes do Plano de Realizações programado e serviços incorporados;

— o art. 15 autoriza a venda em hasta pública dos terrenos que resultarem da execução do Plano de Realizações previstos na lei e dos projetos de loteamento e de urbanização aprovados;

— o art. 2.º dispõe que integrarão o Fundo Especial o produto da “venda de terrenos urbanizados, inclusive os que resultarem das obras previstas nesta lei” (letra c), bem como “o produto da contribuição de melhoria e de pedágio ou de quaisquer outras taxas existentes ou que vierem a ser criadas, decorrentes das obras do Plano de Realizações, ou de serviços incorporados nos termos desta lei” (letra f).

Os dispositivos referidos, em conjunto com os demais que integram o Livro I da Lei n.º 899, demonstram, sem sombra de dúvida, que a SURSAN não age *alieno nomine*, como procuradora ou representante do Estado da Guanabara; age em nome próprio, por direito próprio e com

eficácia sobre bens alheios (do Estado), por força da delegação de atribuições e de funções dispostas na lei aludida.

9. O conceito unitário de *legitimação*, como pressuposto de eficácia (ou de validade) do ato jurídico em geral (quer de direito privado, quer de direito público), é recente na doutrina (L. MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, Milão, 1951, pág. 94 e segs.; J. LADARIA CALDENTY, *Legitimación y Apariencia Jurídica*, Barcelona, 1952, cap. I).

Para que um ato jurídico seja eficaz, é necessário que o seu autor, além do requisito subjetivo da *capacidade* (para a prática de atos jurídicos, em geral), disponha de um poder específico, outorgado por lei, de praticar aquêle determinado ato. Este poder específico — a *legitimação* — decorre de uma especial *relação* do agente com determinado bem ou interesse que é objeto do ato jurídico.

10. É certo que, ordinariamente, a legitimação coincide com a titularidade, isto é, só ao titular do direito ou do interesse cabe a legitimação para praticar atos jurídicos com eficácia sobre esse direito ou interesse. Mas, além desses casos que se incluem na categoria da *legitimação ordinária*, em muitos outros casos, todos previstos em lei, “a legitimação para praticar o negócio jurídico prescinde da coincidência entre o sujeito do negócio e o sujeito dos interesses ou relações jurídicas, sobre os quais incida o negócio; e legitimado para praticar o negócio é quem não é sujeito desses interesses” (EMÍLIO BETTI, *Teoria Generale del Negozio Giuridico*, 2.^a ed., Torino, 1950, pág. 221). Estes casos são agrupados na categoria da *legitimação extraordinária*.

Conclui-se, conceituando as duas categorias aludidas como espécies do gênero *legitimação*, que esta — a legitimação *in genere* — não é um elemento constitutivo do ato (ou do negócio) jurídico, mas um pressuposto, ou circunstância extrínseca necessária à eficácia (ou, em certas hipóteses, à validade) do ato jurídico.

11. Muitas são as hipóteses de legitimação extraordinária. É assim, que, no direito processual, na legitimação para a ação (*legitimatio ad causam*), isto é, na determinação dos “legítimos contraditores”, apresentam-se os casos de *substituição processual*.

No direito civil pode ser recordada, entre outras, a hipótese da aquisição *a non domino*, quando apta a transferir o domínio, e, no direito comercial, a faculdade, reconhecida ao simples possuidor do título de crédito, de exercitar o direito incorporado ao título.

No direito administrativo, as hipóteses de legitimação extraordinária se apresentam como conseqüências da *delegação* de atribuições (ou de funções).

12. O vocábulo “delegação” não tem, no direito administrativo, um sentido unívoco, uma compreensão delimitada e constante; encerra sempre, entretanto, a idéia de *transferência* de funções, de atribuições ou de competência de uma para outra pessoa jurídica, ou de um para outro órgão ou funcionário da mesma pessoa jurídica. Significa, em geral, a *investidura* de determinada pessoa, ou de determinado órgão ou funcionário, em atribuição, função ou competência.

A Lei n.º 899 dispõe, no art. 7.º, letra f, que “ao Conselho de Administração da SURSAN compete delegar atribuições a seus membros”. A *delegação*, aqui, significa a *investidura* de determinado membro de Conselho em determinado *poder funcional*.

No art. 5.º, a delegação tem sentido mais amplo: importa em *transferir*, de uma pessoa jurídica (o Estado) para outra pessoa jurídica (a SURSAN), determinadas atribuições, com todos os poderes, ônus e encargos inerentes a tais atribuições.

13. Os atos jurídicos (de administração e disposição de bens de propriedade do Estado) cuja prática foi delegada à SURSAN serão ineficazes, se praticados pelo Estado, por não ter este a necessária legitimação. Mas, se praticados por órgãos ou funcionários da SURSAN desprovidos do adequado *poder funcional*, estarão tais atos eivados do vício de *incompetência*.

Conclui-se do exposto que a *legitimação* e a *competência* são requisitos (ou pressupostos da eficácia) distintos e inconfundíveis dos atos administrativos.

14. Postas estas premissas — a autonomia administrativa e financeira da SURSAN e a sua legitimação para a prática dos atos jurídicos inerentes ao exercício das funções que lhe foram delegadas — é lícito concluir-se que a enumeração dos atos jurídicos contida no parágrafo único do art. 3.º da Lei n.º 899 não é exaustiva; é meramente exemplificativa.

Impõe-se esta conclusão, se considerarmos ainda :

a) que o aludido parágrafo único não delimita, só por si, o âmbito le atribuições da SURSAN: outros dispositivos ampliam esse âmbito;

b) que, havendo sido delegada à SURSAN a execução de recuos e a aquisição de imóveis (art. 3.º, parágrafo único), a venda dos terrenos resultantes da execução do Plano de Realizações (art. 15), integrando o respectivo preço o Fundo Especial — (art. 2.º, c), e a dação em pagamento desses terrenos (art. 15, § 1.º) — seria absurdo e contraditório impedi-la de fazer investidas (das sobras de terrenos resultantes da execução do Plano de Realizações), eis que a investidura é uma forma especial de alienação, necessária à execução de obras públicas.

15. Na exegese das normas de direito administrativo, mais do que na das normas de direito privado, incumbe ao intérprete procurar atingir a finalidade — de interesse público — por elas visada. Incumbe-lhe fugir à denominada interpretação gramatical, às restrições ou ampliações que se não coadunam com a *mens legis*.

16. Um exemplo dessa interpretação literal, desatenta ao espírito da lei e adstrita à sua fórmula, ainda que deficiente esta e imprópria, é que tem sido atribuída, em pareceres firmados por autorizados juristas, à concretização da investidura.

O Decreto n.º 6.000, de 1-7-1937 (Código de Obras), no Capítulo I (“Introdução”), integrado por uma Seção Única (sob a rubrica “Definições”), formula esta definição :

“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”.

Adstritos a esta definição e desatentos à *ratio legis*, concluem os pareceres aludidos :

a) que só podem ser objeto de investidura as áreas desmembradas de logradouro público;

b) que só pode ser efetuada a investidura “para o fim de executar um projeto de alinhamento”;

c) que, na ausência de um desses pressupostos, a área de propriedade do Estado, quaisquer que sejam suas dimensões e sua configuração, há que ser vendida em hasta pública previamente autorizada por lei especial.

17. Ora, além da hipótese da área de terreno “pertencente ao logradouro público”, prevista na definição aludida, outra hipótese ocorre frequentemente: a das áreas remanescentes de imóveis desapropriados para a abertura ou o alargamento de vias públicas. Há ainda outras hipóteses possíveis, como, por exemplo, a do álveo abandonado da corrente pública, quando passa a pertencer ao Estado, de acordo com o disposto no art. 27 do Código de Águas.

Em todos esses casos, se as áreas de terreno pertencente ao Estado não preencherem, por suas exíguas dimensões, os requisitos exigidos pelas posturas em vigor para constituírem unidades imobiliárias autônomas, não poderão elas receber edificação, tornando-se praticamente inaproveitáveis e inúteis. Para se não transformarem em terrenos baldios, um só destino poderão ter essas áreas: o de serem incorporadas aos imóveis limítrofes.

18. Não poderá, porém, a incorporação, que importa em alienação, ser efetuada com observância das formalidades exigidas, em geral, para a alienação de imóveis pertencentes ao Estado, de vez que :

a) a hasta pública seria formalidade inútil e até mesmo grotesca, porque a ela só concorreria, em regra, um licitante — ou, no máximo, dois: os proprietários dos imóveis lindeiros;

b) porque, se negada a autorização legislativa — e, em tese, toda autorização pode ser concedida, ou negada — as áreas permaneceriam inaproveitáveis e prejudiciais à urbanização local.

19. É evidente que a interpretação em aprêço, que conduz a soluções absurdas e danosas ao interesse público, há que ser afastada.

Se as áreas aludidas não puderem ser edificadas e utilizadas, isoladamente, a sua destinação natural é a incorporação *compulsória* ao imóvel limítrofe. A investidura se conceitua, pois, como uma forma excepcional e compulsória de aquisição de propriedade imóvel, como a desapropriação é uma forma excepcional e compulsória de perda da propriedade imóvel. Assim como a desapropriação, é a investidura imposta em atenção ao interesse público.

Se o proprietário do terreno limítrofe pretender fazer construção de qualquer espécie — hipótese expressamente prevista pelo Código de Obras (art. 118) — não será concedida a licença para obras enquanto não for assinado o termo de investidura; e se se recusar a receber a investidura, poderá o Estado desapropriar o imóvel limítrofe “para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética” (Dec.-lei n.º 3.365, de 21-6-1941, art. 5.º, item i), efetuando a incorporação.

20. Fundam-se os autores da interpretação criticada no argumento de que existe dispositivo legal definindo a investidura e tal dispositivo há que ser estritamente aplicado.

Ora, a definição formulada pelo legislador não se configura como *dispositivo legal*, porque não contém preceito, ordem ou disposição normativa. Tal como o denominado argumento *ad rubricam* (decorrente da colocação da norma sob determinada rubrica, ou em determinado livro, título ou seção de um código ou conjunto de normas), a definição não é vinculativa para o intérprete. A este cumpre explicitar o sentido da norma para que possa ela, ao ser aplicada, atingir à finalidade que a ditou (a *mens legis*), considerando-a, para este efeito, em conjunto com as outras, que se inserem no mesmo diploma legal, e com as demais, que integram o ordenamento jurídico positivo.

21. A razão de ser da investidura (a *ratio legis*) é transparente: a norma geral reitora das alienações de imóveis de propriedade do Estado é a que exige as formalidades de autorização legislativa e da hasta pública. Esta norma foi ditada com finalidade óbvia de resguardo do interesse público.

A aplicação dessa norma geral aos casos especiais de áreas remanescentes de imóveis desapropriados ou do leito de via pública, bem como dos álveos abandonados de correntes públicas — quando tais áreas não puderem, pelos motivos expostos, ser livremente vendidas a quaisquer licitantes — seria, além de absurda, danosa ao interesse público.

Para evitar que, nessas hipóteses especiais, seja a lei aplicada com resultados opostos à finalidade (de interesse público) que a ditou, foi criado o instituto da *investidura*.

Se o legislador, em lei destinada a disciplinar as obras e edificações de caráter privado (Código de Obras, arts. 1.º e 180), tentou definir a investidura em termos impróprios, incumbe ao intérprete revelar, através da fórmula insuficiente, o sentido e a compreensão desse instituto, fiel à velha e eterna máxima romana: *prior atque potentior est quam vox, mens dicentis*. Em nenhum caso, mais do que neste da investidura, impõe-se a denominada interpretação *extensiva*, que melhor se diria *compreensiva*: *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*.

22. Em conclusão :

I — Se à SURSAN, pessoa jurídica de direito público, foi atribuída *legitimação* para executar determinadas obras e serviços públicos, tal delegação abrange todos os poderes, faculdades, ônus e deveres explicitamente (a título exemplificativo) e implicitamente contidos na lei e que integram a *legitimação*.

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 GUILMARÃES
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 vêzes nas quais existir, adjacente a imóvel de propriedade particular, área de logradouro público que deverá perder

êsse 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 ela 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 dêsse 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 êsse 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,