

08/06/99

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
RECORRENTES: ANTONIO CESAR NOVAES E OUTROS  
ADVOGADO: JOSE RUBENS HERNANDEZ  
RECORRIDOS: MUNICIPIO DE RIBEIRAO PRETO E OUTRO  
ADVOGADOS: LUIZ DE NAZARENO SILVA E OUTRO

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DIREITO DE CONSTRUIR. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.

I. - O direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade: C.F., art. 5º, XXII e XXIII. Inocorrência de direito adquirido: no caso, quando foi requerido o alvará de construção, já existia a lei que impedia o tipo de imóvel no local.

II. - Inocorrência de ofensa aos §§ 1º e 2º do art. 182, C.F.

III. - Inocorrência de ofensa ao princípio isonômico, mesmo porque o seu exame, no caso, demandaria a comprovação de questões, o que não ocorreu. Ademais, o fato de ter sido construído no local um prédio em desacordo com a lei municipal não confere ao recorrente o direito de, também ele, infringir a citada lei.

IV. - R.E. não conhecido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do recurso extraordinário, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que dele conhecia e lhe dava provimento. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Brasília, 08 de junho de 1999.

NÉRI DA SILVEIRA - PRESIDENTE

  
CARLOS VELLOSO - RELATOR



04/05/99

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
RECORRENTES: ANTÔNIO CÉSAR NOVAES E OUTROS  
ADVOGADO: JOSÉ RUBENS HERNANDEZ  
RECORRIDOS: MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO E OUTRO  
ADVOGADOS: LUIZ DE NAZARENO SILVA E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - Trata-se de mandado de segurança impetrado por ANTÔNIO CÉSAR NOVAES E OUTROS contra ato do DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO e contra o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, que negaram aos impetrantes licença para edificar prédio residencial, em terreno que adquiriram, por ter sido instituído no local um "corredor comercial", aprovado pela Lei nº 5.685/90.

A sentença de fls. 122/122v. denegou a segurança.

A Primeira Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento ao recurso, assim se manifestando o voto condutor do acórdão:

"É evidente que não se há de falar em direito dos impetrantes em razão de terem adquirido o terreno, com tal intenção, desde antes da edição da lei. Não é a data da aquisição do terreno que haverá de ser levada em conta, mas sim a legislação em vigor à época da formulação do requerimento. Nesse sentido, apropriada a lição doutrinária transcrita pelo apelado às fls. 135/136.



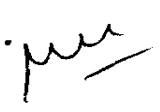
Por fim, não cabe ao Judiciário ditar sobre o acerto ou desacerto da lei municipal, sobre sua conveniência ou não em razão do bem comum. É indiscutível que a Municipalidade, ao dispor conforme o acima enunciado, agiu dentro dos limites de sua autonomia, garantida constitucionalmente."

Opostos embargos de declaração, foram eles recebidos em parte para corrigir erro material, sem alteração do resultado do julgamento, assim justificado o recebimento:

"O caput do art. 5º da Carta Magna foi invocado para o fim de o princípio da isonomia socorrer os recorrentes; mas não os socorre, pois o fato de, eventualmente, ter sido construído na via em questão um prédio em desacordo com a lei municipal citada não confere ao ora reclamante o direito de, também ele, infringir a lei. Não se vê onde residiria, nessas circunstâncias, o seu alegado direito líquido e certo.

Quanto ao inciso XXII do mesmo art. 5º, garante o direito de propriedade, — que não é violado em razão do disposto no inciso XXIII do art. 5º, segundo o qual "a propriedade atenderá a sua função social". E o Município, ao editar a lei que se lê às fls. 40 e seguintes teve por finalidade exatamente atender a esse preceito. No mesmo sentido, conferir o caput do art. 182."

Daí o RE, com fundamento no artigo 102, inciso III, alíneas a e c, da Constituição Federal (fls. 170 a 180). Alegam os recorrentes ter o acórdão contrariado os dispositivos dos artigos 5º, caput, incisos XXII e XXXVI, e 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e julgado constitucional o artigo 5º, item 9º, da Lei Municipal nº 5.685, de 20 de fevereiro de 1990.



Sustentam, em síntese:

205

a) ao adquirirem o terreno, o memorial do loteamento previa que os lotes seriam usados exclusivamente para fins residenciais;

b) o terreno dos recorrentes está rodeado de residências; se os vizinhos puderam construir, por que não podem fazê-lo os impetrantes?

c) somente um plano diretor, como previsto no art. 182 da CF/88, poderia definir as diretrizes gerais de edificação, assim limitando o uso da propriedade. Entretanto, não existe em Ribeirão Preto um plano diretor.

Os recorridos apresentaram contra-razões (fls. 184 a 188).

Admitido o recurso, subiram os autos.

O Subprocurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, oficiando nos autos, opina pelo não conhecimento do recurso.

É o relatório.



04/05/99

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4 SÃO PAULO

V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): Os recorrentes adquiriram lote de terreno no Município de Ribeirão Preto, S.P. Pretenderam, então, construir um prédio residencial e multifamiliar, isto em julho de 1990. O pedido foi indeferido, dado que a Lei municipal 5.685, de 20.02.90, instituiu no bairro um "corredor comercial", vedando a edificação de residências.

Daí o mandado de segurança impetrado pelos ora recorrentes, que a sentença de 1º grau denegou, confirmada esta pelo acórdão recorrido, que, julgando os embargos de declaração interpostos pelos impetrantes, ora recorrentes, esclareceu:

"(...)

Têm razão os recorrentes, em parte, identificando-se o ponto obscuro em trecho truncado do acórdão, na passagem de sua 1ª para 2ª página (fls. 153/154), onde à evidência ocorreu supressão de palavras, provavelmente por engano de datilografia. Assim é que, onde se lê: "isto é, a Rua Chile, em Ribeirão Preto (já 42, art. 5º, item 9º, certo que a obra em questão estava prevista para 'prédio residencial' (fl. 23)", deve ser lido: "isto é, a Rua Chile, em Ribeirão Preto, já em 20.02.90, data da lei mun. nº 5.685, estava definida como 'corredor comercial' (fl. 42, art. 5º, item 9º), certo que



a obra em questão estava prevista para 'prédio residencial' (fl. 23)".

Quanto às omissões, referem-se ao silêncio do julgado no que diz com os arts. 5º, **caput**, e inc. XXII; e 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

O **caput** do art. 5º da Carta Magna foi invocado para o fim de o princípio da isonomia socorrer os recorrentes; mas não os socorre, pois o fato de, eventualmente, ter sido construído na via em questão um prédio em desacordo com a lei municipal citada não confere ao ora reclamante o direito de, também ele, infringir a lei. Não se vê onde residiria, nessas circunstâncias, o seu alegado direito líquido e certo.

Quanto ao inciso XXII do mesmo art. 5º, garante o direito de propriedade, — que não é violado em razão do disposto no inciso XXIII do art. 5º, segundo o qual "a propriedade atenderá a sua função social". E o Município, ao editar a lei que se lê às fls. 40 e seguintes teve por finalidade exatamente atender a esse preceito. No mesmo sentido, conferir o **caput** do art. 182.

Quanto aos §§ 1º e 2º do art. 182 da Constituição da República, no entender dos embargantes são violados porque a lei municipal em exame "não retrata nenhum plano diretor do Município de Ribeirão Preto, de sorte que não tem o efeito de espelhar qualquer função social na limitação imposta à propriedade". Nesse ponto, embora sem referência aos textos legais, o acórdão não foi omisso, eis que fez constar não caber "ao Judiciário ditar sobre o acerto ou desacerto da lei municipal, sobre sua conveniência ou não em razão do bem comum. É indiscutível que a Municipalidade, ao dispor conforme o acima enunciado, agiu dentro dos limites de sua autonomia, garantida constitucionalmente" (fl. 154).

Para os fins expostos — e que não alteram o resultado do julgamento no sentido de se negar provimento à apelação —, recebem em parte os embargos de declaração.

(...)" (fls. 164/166)

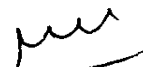
No RE sustenta-se ofensa ao art. 5º, *caput*, incisos XXII e XXXVI, e 182, §§ 1º e 2º, da C.F. Invoca o RE, também, a alínea *c* do inc. III do art. 102, C.F.

Examinemos a questão.

No que concerne ao art. 5º, XXII — alegação de ofensa ao direito de propriedade — o acórdão deu resposta correta. O que deve ser considerado é que a propriedade atenderá a sua função social: C.F., art. 5º, XXIII. Ora, "o Município, ao editar a lei que se lê às fls. 40 e seguintes teve por finalidade exatamente atender a esse preceito. No mesmo sentido, conferir o *caput* do art. 182". Esclareça-se, também, que o Município, ao editar a lei que os recorrentes dizem que é violadora de seu direito, agiu no exercício de sua competência constitucional: C.F., art. 30, I.

A alegação de ofensa ao direito adquirido — C.F., art. 5º, XXXVI — não tem procedência. Ficou claro que quando os recorrentes requereram a autorização para a construção já estava vigente a lei proibitiva: esta é de 20.02.90 e o pedido foi apresentado em julho de 1990.

Também improcede a alegação de ofensa aos §§ 1º e 2º do art. 182 da C.F. É que é facultado ao Município, pela Constituição,



legislar sobre assuntos de interesse local, conforme já foi dito (C.F., art. 30, I). Em princípio, o proprietário pode construir, no seu terreno, as construções que desejar. Essa liberdade, todavia, sofre limitações no direito dos vizinhos e nos regulamentos administrativos: Cód. Civil, art. 572. Razões urbanísticas, por exemplo, acentuei em voto que proferi, no antigo Tribunal Federal de Recursos, na AC 107.611-SP, fundadas em leis municipais, desde que razoáveis, podem impedir que, em determinados locais, sejam construídos prédios de apartamentos; noutras regiões, fixa-se um gabarito dos prédios; noutras, ainda, as construções de prédios industriais, imóveis comerciais, são proibidas. Razões de segurança, por outro lado, podem determinar a edição de leis administrativas que proíbem, por exemplo, a construção de prédios nas imediações de aeroportos, etc. É dizer, fundado em conveniências administrativas, razoáveis, é facultado ao Município limitar, no seu território, o direito de construir, certo que essas limitações não são exclusivas do plano diretor. De outro lado, bem registrou o acórdão recorrido, não cabe ao Judiciário dizer sobre o acerto ou o desacerto das conveniências municipais, em razão do bem comum. O que o Judiciário pode examinar é se a medida adotada na lei municipal é razoável, ou se, no caso de a limitação administrativa ocasionar a perda da propriedade, arbitrar indenização, em favor do prejudicado, num devido processo legal.





No concernente à alegação de ofensa ao princípio isonômico, melhor sorte não têm os recorrentes. O fato de existir prédio ou existirem prédios, no local, em desacordo com a lei, não geraria para os recorrentes nenhum direito. É que o ato ilegal não gera direito. Ademais, pergunta-se: o prédio ou os prédios já existiam, no local, anteriormente à promulgação da lei? Foram construídos com expressa autorização do Município? São questões que não estão esclarecidas, nos autos.

A lei municipal que, no caso, estabelece o limite à construção, não é, é bem de ver, ofensiva aos preceitos constitucionais invocados.

De todo o exposto, não conheço do recurso.

*muuuu*

04/05/99

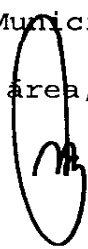
SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4 SÃO PAULO

## V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, Antônio César Novaes, engenheiro civil; Fátima Aparecida Faleiros Sousa, professora universitária; José Eduardo Borges Rezende, engenheiro civil; Maria Amália Faleiros, engenheira civil e Orlando Carlos Guimarães Colluci, também engenheiro civil, bem como Serafim Mesquita, do comércio, adquiriram um bem imóvel, em área urbana, numa época em que não havia limitações maiores quanto à destinação do imóvel a ser construído no terreno adquirido - um pequeno terreno de dez metros de frente por trinta metros de fundo. Requereram licença para a construção de um prédio destinado a residências, e, aí, como o Município havia editado uma lei moderna, criando nessa avenida, onde existentes outros prédios residenciais - como está na legislação -, um corredor comercial, deu-se o indeferimento da licença para a construção do prédio.

Indaga-se: harmoniza-se, principalmente com a Carta de 1988, que é a regedora da espécie, essa proibição do Município quanto à licença e à construção de um prédio residencial na área, na



RE 178.836-4 SP

rua em que existentes outros prédios residenciais, apenas porque veio à balha uma lei prevendo que essa rua seria um corredor comercial? A meu ver, não, porque preceitua o artigo 174 da Carta:

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá - Estado lato sensu, pegando aqui, também, o município -, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento - corredor comercial em certa avenida é um planejamento; e, aí, vem a parte mais interessante -, sendo este determinante para o setor público e indicativo - ou seja, não vinculando - para o setor privado.*

Diante desse quadro, peço vênica ao nobre Ministro-Relator, para entender que o recurso extraordinário se faz enquadrado na alínea "a" do inciso III do artigo 102 da Carta da República.

O indeferimento da licença para a construção não se harmoniza com o direito de propriedade, em si, conjugado, esse direito de propriedade, com o disposto no artigo 174 da Carta, relativamente ao planejamento urbano. O planejamento urbano - repito -, como quer o dispositivo constitucional, é simplesmente indicativo para a iniciativa privada.

Conheço do recurso e o provejo para, no caso, julgar procedente o pedido inicial.

É o meu voto.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

RECTE. : ANTONIO CESAR NOVAES E OUTROS

ADV. : JOSE RUBENS HERNANDEZ

RECDO. : MUNICIPIO DE RIBEIRAO PRETO E OUTRO

ADV. : LUIZ DE NAZARENO SILVA E OUTRO

**Decisão:** Após os votos do Senhor Ministro-Relator não conhecendo do recurso, e do Senhor Ministro Marco Aurélio dele conhecendo e lhe dando provimento, o julgamento foi adiado, em virtude de pedido de vista do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. 2ª. Turma, 04.05.99.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio, Maurício Corrêa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edinaldo de Holanda Borges.

Carlos Alberto Cantanhede  
Coordenador

08/06/99

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
RECORRENTE: ANTONIO CESAR NOVAES E OUTROS  
ADVOGADO: JOSE RUBENS HERNANDEZ  
RECORRIDO: MUNICIPIO DE RIBEIRAO PRETO E OUTRO  
ADVOGADO: LUIZ DE NAZARENO SILVA E OUTRO

V O T O V I S T A

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: Os recorrentes, na condição de proprietários de um terreno urbano adquirido em 11 de outubro de 1989, situado no Município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, requereram, em 23 de julho de 1990, alvará para construção de um prédio residencial, multifamiliar ou de apartamentos. A pretendida licença veio a ser indeferida porque a rua em que se localiza tal terreno foi caracterizada como "corredor comercial", conforme estabelece o artigo 5º, item 9º, da Lei Municipal nº 5.685, de 20 de fevereiro de 1990, vedando a construção de prédio residencial naquela localidade.

2. Denegada a segurança impetrada contra o Diretor do Departamento de Obras e o Prefeito daquele Município, cuja decisão restou mantida em recurso de apelação, aduzem no extraordinário que o acórdão recorrido contrariou os artigos 5º, caput, incisos XXII e XXXVI, e 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, além de haver julgado constitucional o artigo 5º, item 9º, da citada Lei Municipal nº 5.685/90.



RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4 SÃO PAULO

3. Sustentam, enfim, nas razões recursais, que o indeferimento do pedido de alvará para construção feriu o direito de propriedade, o direito adquirido e o princípio da isonomia.

4. O Relator, Ministro Carlos Velloso, não vislumbrando nenhuma ofensa à Carta da República, não conhece do recurso e o Ministro Marco Aurélio, entendendo que houve violação ao direito de propriedade, conjugado esse com o artigo 174 da Constituição Federal, conhece do apelo e ao mesmo dá provimento para deferir a segurança.

5. De tudo, extrai-se que quando encaminhado o requerimento para obtenção do alvará já estavam em vigor as normas que proibiam a construção de prédio residencial no chamado "corredor comercial", sem afetar, contudo, o direito de propriedade, visto que não houve ato expropriatório e sim legislativo estribado na competência prevista no artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal.

6. Ora, como é sabido, o direito de propriedade não é absoluto. Consoante preconiza a Carta da República, *a propriedade atenderá a sua função social, inserindo-se nesse conceito o cumprimento dos ditames da política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.*

7. Também não merece acolhida o argumento dos impetrantes de que a lei municipal violou o princípio do direito adquirido com a compra do terreno, quando não havia nenhuma restrição legal para nele ser edificado prédio de apartamentos. Com efeito, se os

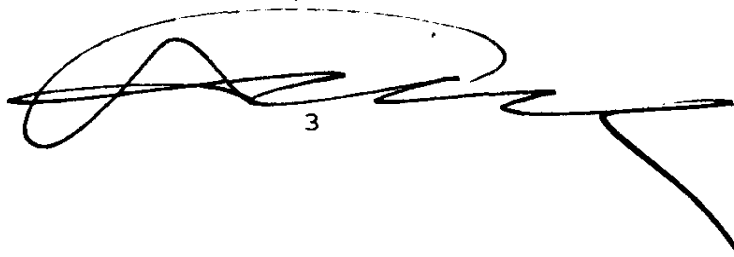
RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4 SÃO PAULO

impetrantes adquiriram o mencionado lote com o propósito de nele erguer edifício composto de unidades residenciais, como afirmam, mas não o fizeram nem requereram o respectivo alvará oportunamente, tiveram, até o advento da questionada lei municipal, mera expectativa de direito, não havendo falar-se em direito adquirido após editadas as novas normas com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, artigo 182, caput).

8. Se a lei superveniente alcança ou não esse objetivo, assim como se o novo projeto urbanístico está bem ou mal elaborado, são questões que não podem ser dirimidas pela via estreita do *mandamus*.

9. De igual modo, não lhes socorre a invocação do princípio da isonomia, sob a alegação de que na vizinhança há diversos prédios residenciais, uma vez que os autos não noticiam em que época foram construídos, isto é, se na vigência da legislação anterior ou, ilegalmente, após editada a Lei Municipal n° 5.685/90. Caso as construções tenham sido realizadas com obediência à lei anterior, também não há falar-se em isonomia em face da desigualdade entre as normas legais então vigentes e as posteriores. Se os prédios vizinhos foram construídos já na vigência da norma posterior, portanto ilegalmente, é óbvio que a ilegalidade não gera nenhum direito, ainda que a pretexto do princípio da isonomia.

10. Ante o exposto, com a vênia do Ministro Marco Aurélio, acompanhando o Relator, não conheço do recurso.



3

EXTRATO DE ATA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 178.836-4**

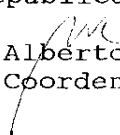
PROCED. : SÃO PAULO  
RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
RECTE. : ANTONIO CESAR NOVAES E OUTROS  
ADV. : JOSE RUBENS HERNANDEZ  
RECDO. : MUNICIPIO DE RIBEIRAO PRETO E OUTRO  
ADV. : LUIZ DE NAZARENO SILVA E OUTRO

**Decisão:** Após os votos do Senhor Ministro-Relator não conhecendo do recurso, e do Senhor Ministro Marco Aurélio dele conhecendo e lhe dando provimento, o julgamento foi adiado, em virtude de pedido de vista do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. 2ª. Turma, 04.05.99.

**Decisão:** Por maioria, a Turma não conheceu do recurso extraordinário, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que dele conhecia e lhe dava provimento. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. 2ª Turma, 08.06.99.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mardem Costa Pinto.

  
Carlos Alberto Cantanhede  
Coordenador