URBANISMO — LIMITAÇÕES AO DIREITO DE CONSTRUIR

— A Municipalidade pode estabelecer planos urbanísticos e impor limitações ao direito de construir.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Pedro Nardelli e sua mulher *versus* Prefeitura do Distrito Federal
Apelação cível n.º 29.813 — Relator: Sr. Desembargador
HUGO AULER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos da apelação cível n.º 29.813, em que são apelantes: Juízo de Direito da Quarta Vara da Fazenda Pública, Pedro Nardelli e sua mulher e a Prefeitura do Distrito Federal, sendo apelados os mesmos.

Acordam os Juízes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade de votos, em dar provimento à primeira e à terceira apelações para o efeito de reformar a sentença recorrida e julgar improcedente a ação, ficando, dêsse modo, prejudicada a segunda apelação.

E assim decidem pelos seguintes fundamentos:

Trata-se *sub spécie iuris* de uma ação cominatória que tem por objeto compelir a Prefeitura do Distrito Federal a abster-se do ato de restringir o uso da propriedade alheia e que estaria consubstanciado na execução de um projeto de alinhamento resultante de um plano de urbanização. E que os segundos apelantes, havendo prometido vender a terceiros um prédio de propriedade de seu casal, foram surpreendidos com a exigência imposta pela segunda apelante no sentido de ser inserida na guia para o pagamento do impôsto de transmissão de uma declaração de que não seria permitida a reconstrução, por tratar-se de imóvel totalmente atingido pelo projeto de alinhamento n.º 5.475, aprovado a 9 de agôsto de 1950, resultante da aprovação de um determinado plano de urbanização.

Portanto, a presente ação visa, justamente, a impedir que seja feita aquela declaração, por isso que a venda do

imóvel em questão tem por causa a demolição para construção de um edifício com maior capacidade de utilização.

A pretensão jurídica unilateral posta em Juízo não é de molde a ter um suporte na lei.

Em verdade, domina a matéria o princípio de que o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que bem lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos, consagrados no art. 572 do Código Civil. Em comentário a êsse dispositivo legal, Virgílio de Sá Pereira disse, e bem, que os regulamentos administrativos "são os que, principalmente nas cidades, regulam as contruções, quer sob o ponto de vista da segurança e da higiene, quer sob o ponto de vista da arquitetura" (*Manual do Código Civil Brasileiro*, de Paulo de Lacerda, vol. VIII; *Direito das Coisas*, Rio. Ed. Jacinto, 1924, n.º 103, pág. 282). Tais limitações administrativas ao exercício do direito de propriedade podem, dêsse modo, apresentar os mais variados aspectos e quando impostas por motivo de segurança, sossêgo, higiene, estética e urbanismo, envolvem um interêsse geral, a que não escapa o conceito de ordem pública, impondo aos titulares do domínio privado obrigações de fazer e de não fazer, por isso que, segundo o ensinamento do clássico Rafael Bielsa *tais restricciones, lo mismo que las servidumbres, imponen una obligacion de "no hacer" o de dejar de hacer* (*Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial" "El Ateneo"", 1947, Tomo III, Livro IX, Cap. I, § 1.º, n.º 660, pág. 382).

Em conseqüência, se tais limitações de direito administrativo, no exercício do direito de propriedade são de molde a criar obrigações de não fazer para o seu titular, insinuando-se em uma regra de direito civil, logo se está a ver que as normas dos regulamentos edilícios, que estabelecem restrições ao direito de construir, inerente ao exercício do direito de propriedade, quando emanadas pela autoridade administrativa competente, entram, especìficamente, na categoria geral das limitações, genérica e abstratamente contempladas no art. 572 do Código Civil. E dessarte é óbvio que há-de reconhecer-se a existência de um fenômeno de interpenetração do direito administrativo no direito civil através de um processo de integração dos regulamentos edilícios nas normas jurídicas do direito objetivo, dúvida alguma podendo existir acêrca do direito subjetivo da pública administração no sentido de restringir o uso do domínio privado, no interêsse geral. Foi, aliás, por essas razões que o saudoso Filadelfo de Azevedo, depois de afirmar que "o direito de construir encontra ainda limites nas regras administrativas, ou melhor, nas posturas municipais e nos regulamentos de higiene" admitiu que "essas regras de caráter local são assim encampadas ou sublimadas, passando à categoria de direito substantivo" (*Destinação do Imóvel*, Rio, Ed. Alba, 1932, n.º 29, pág. 130).

Na espécie, a segunda apelante exerceu o seu direito de modificar e regulamentar a urbanização quando pôs em execução o projeto de alinhamento resultante do plano de urbanismo da zona em que se acha situado o imóvel do qual os primeiros apelantes têm a propriedade. E desde o momento em que passou a vigir o novo projeto de alinhamento tôdas as novas construções tiveram que ser subsumidas à respectiva regulamentação, razão por que as respectivas normas administrativas se sublimaram de modo a atingir a categoria de direito substantivo, incorporando-se, objetivamente, ao art. 572 do Código Civil, que trata, abstratamente, das restrições ao direito de construir. É que tôda e qualquer municipalidade tem a obrigação de desenvolver o urbanismo que, segundo a concisa definição de Maurice-François Touie, deve ser concebido como sendo uma série de receitas técnicas destinadas à obtenção de um melhor traçado das vias de circulação, de uma melhor implantação de serviços públicos, de uma melhor sepa-

ração entre residência e indústria, como se fôra uma arte essencialmente gráfica e empírica aplicada às aglomerações (*Introduction a un Urbanisme Experimental*, Paris, L. G. D. J., 1951, pág. 14). Tratando-se, pois, de uma questão de ordem pública em face de sua natureza social, nada mais justo do que fazer com que corresponda àquela obrigação o direito da pública administração de limitar o exercício do direito de usar do domínio privado, disciplinando ou proibindo a construção de imóveis em zonas atingidas pelo plano de urbanismo pretèritamente à exposição de decretos de desapropriação.

E se tanto constitui um direito da Municipalidade nada mais legítimo do que o ato administrativo através do qual é determinada a inserção na guia para o pagamento do impôsto de transmissão a declaração de não será permitida a reconstrução de imóvel situado em zona atingida por um projeto de alinhamento aprovado e, portanto, em pleno vigor, resultante da execução progressiva de um plano de urbanização. Trata-se de uma fórmula lícita de denúncia da impossibilidade técnica e legal de construção ou de reconstrução de imóvel cuja venda foi prometida a terceiro sem comunicação daquela condição essencial e que tem por finalidade moral tornar o adquirente de boa-fé ciente daquela limitação ao direito de propriedade, o qual, por certo, se não fôra essa restrição ao direito de construir, concluiria a aquisição.

Nessas condições é evidente que deveria ter sido julgada improcedente a ação, A expedição posterior do decreto de desapropriação não veio, pois, justificar e autorizar de então em diante o pretérito ato da pública administração, mas, tão-sòmente, reforçar o ato administrativo, cuja ineficácia é pleiteada através desta ação e que se destina, em última análise, a obter por via oblíqua a inexecução de um projeto de alinhamento, o qual se tornou perfeito e acabado pela aprovação.

A sentença *sub censura* condenou a segunda apelante ao pagamento das custas e dos honorários de advogado, eis que a procedência da ação se resumiu a essa condenação, fazendo-o sob a alegação de que a Municipalidade sòmente adquirira o direito de impor aquela restrição após o decreto de desapropriação, esquecido o Doutor Juiz *a quo* de que outras razões mais fortes de decidir estavam a impor a declaração de improcedência da ação.

Por êsses fundamentos é que se impõe o provimento da segunda apelação para o efeito de cassar a sentença recorrida e julgar improcedente a ação, ficando, dêsse modo, prejudicada a primeira apelação.

Custas *ex lege*.

Sala das Sessões da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, 16 de agôsto de 1957. — *Mário Guimarães Fernandes Pinheiro*, Presidente. — *Hugo Auler*, Relator. — *Eurico Portela*.