ESTRADA ESTADUAL — FAIXA NON AEDIFICANDI — *MUNICÍPIO*

— Tratando-se de rodovia intermunicipal, é ilegal a construção feita a menos de 15 metros do limite da estrada estadual, preexistente à expansão da área urbana. Aos municípios caberá, em face do crescimento da área urbana, a demarcação de novas zonas da cidade. Esse crescimento, porém, não deverá atingir as rodovias da União ou do Estado, nem as respectivas faixas laterais de segurança. A segurança pública e o tráfego intermunicipal preferem ao simples interesse de um só município.

— A autonomia do município não poderá ser invocada contra o exercício do poder de polícia do Estado sobre as vias intermunicipais. O perímetro urbano poderá alongar-se, até o ponto que aprouver ao município, mas terá de respeitar a legislação correlata do Estado, no que concerne às vias intermunicipais, que venham a ser encontradas pela expansão urbana.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo *versus* Edmundo Vitor dos Santos e sua mulher e Prefeitura Municipal de Ubatuba
Recurso Extraordinário nº 94.517 — Relator: Sr. Ministro

NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, à unanimidade, conhecer do recurso extraordinário e lhe dar provimento.

Brasília, 4 de fevereiro de 1983. *Soares Muñoz*, Presidente. *Néri da Silveira*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): No despacho, que inadmitiu o apelo extremo, foi a espécie assim deduzida (fls. 248-9).

"Trata-se de recurso extraordinário com argüição de relevância (fls. 233 e 234-41) interposto pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo — DER — contra o v. acórdão de fls. 230-1, que, à unanimidade, confirmou a respeitável sentença de fls. 186-90, e negou, em ação ordinária de demolição, a pretensão demolitória do recorrente deduzida contra Edmundo Vitor dos Santos, relativamente ao imóvel por este último construído no município de Ubatuba, neste estado, às margens de rodovia estadual. Em primeiro grau, integrou a lide, ao lado do réu original, a Prefeitura Municipal de Ubatuba, que, igualmente, saiu vencedora nas instâncias locais.

Alega o recorrente, com fulcro nas letras *a* e *d* da alínea III, art. 119, da Constituição federal, ter o v. acórdão contrariado os arts. 13 e 15 da Carta Magna, negando ainda vigência ao art. 572 do Código Civil, combinado com o art. 7º do Decreto-lei estadual nº 13.626/43, pois, ao decidir 'como completa a autonomia municipal para

estabelecer normas de zoneamento e de limitações urbanas', e de afirmar que 'a limitação administrativa à construção às margens das rodovias cessa quando esta ingressa no perímetro urbano', feriu o direito assegurado ao Estado de adotar medidas de proteção e circulação das rodovias conservadas e fiscalizadas pela autarquia, como ocorre no caso dos autos. Houve impugnação apenas da Prefeitura Municipal de Ubatuba (fls. 244-6), que propugnou pelo indeferimento.

Dado o valor da causa, fixado em Cr$ 25.000,00 à época do ajuizamento da ação (em 3.5.1977), quando o salário mínimo era de Cr$ 1.106,40, o processamento do recurso só poderia ser deferido se ocorrente a alegada ofensa à Constituição federal (art. 308, *caput*, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Tal ofensa, entretanto, além de não demonstrada, sequer foi objeto de decisão no aresto recorrido, mesmo porque o recorrente não questionou a matéria constitucional nas razões de apelação (fls. 197-216), onde não se vê invocação dos dispositivos constitucionais que diz terem sido violados (arts. 13 e 15). De qualquer modo, já incidente, por falta de prequestionamento, a Súmula nº 282, é de se ressaltar ainda que assim não fosse, o obstáculo da Súmula nº 356, porquanto não cuidou o v. aresto de qualquer questão constitucional e nem foram opostos embargos declaratórios.

Diga-se, porém, que o julgado, ao contrário do que alega o recorrente (fls. 237, item 7), não poderia ter violado o art. 15, II, da Constituição, que estabelece normas asseguradas da autonomia municipal, pela simples razão que o município de Ubatuba saiu vencedor na ação, o que prova que o aresto não poderia, logicamente, ter ferido sua autonomia. Quanto ao art. 13, como vimos, faltou o prequestionamento.

Nessas condições, não tendo o v. acórdão ofendido a Constituição, pois sequer cuidou de matéria constitucional, surge o óbice regimental ao processamento do apelo extremo (art. 308, *caput* e III — valor inferior à alçada — do RISTF), que fica *indeferido*. Processe-se, porém, a argüição de relevância da questão federal, cuja apreciação é privativa do colendo Supremo Tribunal Federal."

Acolhida a relevância da questão federal, em sessão de conselho, subiram os autos, com as razões do DER-SP, às fls. 286-90, e da Prefeitura Municipal de Ubatuba, às fls. 288-90.

A douta Procuradoria-Geral da República opinou no sentido do conhecimento e provimento do apelo (fls. 304-6).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Ao confirmar a sentença que julgara o autor carecedor da ação demolitória de casa residencial construída dentro da denominada área *non aedificandi*, prevista no art. 7º, do Decreto-lei nº 13.626, de 21 de outubro de 1946, do estado de São Paulo, o acórdão recorrido asseverou (fls. 231):

"Com efeito, já se fixou a orientação no sentido de que 'a limitação administrativa à construção às margens das rodovias cessa quando esta ingressa no perímetro urbano' (*Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo*, Lex, v. 43/61 e 47/77). Como se afirmou no julgamento da Apelação Cível nº 276.441, com o advento do Decreto-lei Complementar estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969 (Lei Orgânica dos Municípios), 'erige-se como completa a autonomia municipal para estabelecer normas de zoneamento e de limitações urbanas, sendo de sua competência o licenciamento de edificações dentro desse perímetro'.

Observa com sua peculiar acuidade o emérito Prof. Hely Lopes Meirelles que 'tal limitação só abrange a zona rural, cessando quando a rodovia ingressa no perímetro urbano, porque já então deixam de subsistir os motivos de segurança e higiene que a justificam nos trechos em que a circulação se faz em alta velocidade' (*Direito*

administrativo brasileiro, 5. ed. atual. Revista dos Tribunais, 1977, p. 511)."

No apelo extremo, o DER alega ofensa aos arts. 13 e 15, da Constituição, normas estas, entretanto, não prequestionadas no aresto, bem assim negativa de vigência dos arts. 572, do CCB, e 7º, do Decreto-lei nº 13.626/43, do estado de São Paulo.

Em seu parecer, a ilustrada Procuradoria-Geral da República assim se manifestou (fls. 305-6).

"3. Sustenta o recorrente que o v. acórdão recorrido, ao decidir 'como completa a autonomia municipal para estabelecer normas de zoneamento e de limitações urbanas' e afirmar que 'a limitação administrativa à construção às margens das rodovias cessa quando esta ingressa no perímetro urbano', violou os arts. 13 e 15 da Constituição federal negando vigência, ainda, ao art. 572, do Código Civil, combinado com o art. 7º, do Decreto-lei estadual nº 13.626/43.

4. As questões constitucionais ora suscitadas não foram objeto de exame, pelo v. decisório recorrido, não tendo sido interpostos os embargos de declaração cabíveis; falta-lhes, por conseguinte, o requisito indispensável do prequestionamento, para ensejar o conhecimento do recurso pela lerta *a*, do permissivo constitucional, incidindo sobre a hipótese os entendimentos consubstanciados nos verbetes nºs 282 e 356, da *Súmula da jurisprudência predominante* dessa Suprema Corte.

5. Tal não ocorre, contudo, em relação ao art. 572, do Código Civil, combinado com o art. 7º, do Decreto-lei estadual nº 13.626/43, a justificar o conhecimento e o provimento do apelo extremo.

6. Com efeito, ao julgar o RE nº 89.920-SP (*RTJ*, 91/691), que se tornou paradigma para vários outros casos que se seguiram (RE nº 89.898-SP — *RTJ*, 90/333 e RE nº 89.877-SP — *DJU* de 25.5.79, p. 4.123), interpretando o referido art. 7º, do Decreto-lei estadual nº 13.626/43, face ao art. 572, do Código Civil, fixou esse Pretório Excelso entendimento no senitdo de que construção a menos de 15 metros dos limites das estradas configura proibição a ser observada pelas autoridades municipais, ainda que o desenvolvimento urbano do município venha a envolver as estradas preexistentes, acrescentando, por fim, que a segurança pública e o tráfego intermunicipal preferem ao simples interesse de um só município.

7. A indicação dos julgados trazidos a cotejo pelo recorrente, com vistas a caracterizar o almejado dissídio jurisprudencial, não atende às exigências do art. 305, do antigo Regimento Interno desse Pretório Excelso, vez que não foi feita a transcrição dos trechos que configurem a divergência, nem mencionadas as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados, razão por que não merece conhecimento o recurso, com base na letra *d*, do autorizativo constitucional.

8. Caso assim não entenda, contudo, essa egrégia Corte, no mérito, vê-se que o v. acórdão recorrido adotou tese diversa do entendimento já consagrado por esse Supremo Tribunal Federal, consoante já assinalado.

9. Ante o exposto, o parecer é pelo conhecimento do recurso extraordinário e pelo seu provimento, tendo em vista a negativa de vigência do art. 7º, do Decreto-lei estadual nº 13.626/43, combinado com o art. 572, do Código Civil."

Esta Corte, em decisão plenária, a 26 de abril de 1979, no RE nº 89.920-SP, firmou entendimento sobre a espécie, estando o aresto com a seguinte ementa:

"Construção a menos de 15 metros dos limites das estradas de rodagem. Proibição a ser observada pelas autoridades municipais, ainda que o desenvolvimento urbano do município venha a envolver as estradas preexistentes.

A segurança pública e o tráfego intermunicipal preferem ao simples interesse de um só município.

Interpretação do art. 7º do Decreto-lei estadual nº 13.626, de 21 de outubro de 1943, face ao art. 572, do Código Civil.

RE conhecido e provido."

Em seu douto voto, condutor do acórdão, o ilustre Ministro Cordeiro Guerra sustentou, *verbis*:

"Dúvida não há de que se trata de uma estrada estadual preexistente à expansão da área urbana municipal, e, conseqüentemente, ao expandir-se a cidade, já encontrava perfeitamente caracterizada a rodovia com as suas faixas laterais, *non aedificandi*, por força do art. 7º do Decreto-lei estadual nº 13.626, de 21 de outubro de 1943, que dispõe:

'Nenhuma construção poderá ser feita a menos de 15 metros do limite das estradas de rodagem.'

O Código Civil, art. 572, condiciona o direito de construir à observância do direito dos vizinhos e ao respeito aos regulamentos administrativos.

Por regulamentos se há de entender todas as normas reguladoras do interesse público a serem observadas pelo proprietário, notadamente as leis municipais edilícias, e, com maior razão, as leis estaduais e federais.

Não poderia, assim, o município conceder alvará sem observar o preceito estadual, sob pena de negativa do princípio da hierarquia das leis e da organização federal, pois, como decidiu o egrégio Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, na Apelação Cível nº 76.287:

1. (...)

2. O Decreto-lei estadual nº 13.626, de 21 de outubro de 1943, no art. 7º, proíbe construções a menos de 15 metros do limite das estradas de rodagem.

Essa proibição visa à segurança do tráfego nas rodovias e dos próprios moradores ou ocupantes das construções vizinhas.

A medida, portanto, afeta mais o interesse do tráfego intermunicipal, que é da competência do legislador do Estado; não diz respeito ao 'peculiar interesse' de um só município (ver a Constituição da República, art. 16, n. II).

As cidades podem crescer e aos municípios caberá a demarcação de novas zonas urbanas. Esse crescimento, porém, não deverá atingir as rodovias da União ou do estado, nem as respectivas faixas laterais de segurança, a não ser que haja acordo expresso.

Por isso mesmo, a Lei Orgânica dos Municípios paulistas estabeleceu, no art. 53:

'O município elaborará as normas de edificação, de zoneamento e de loteamento urbanos, ou para fins urbanos em zona rural, atendidas as peculiaridades locais e a legislação federal e estadual pertinentes.'

Nem poderia ser de outra maneira regulado o assunto, pois ao interesse de determinado município haverá de sobrepor-se 'o interesse geral do estado e dos outros municípios', como prescrevia o art. 16, n. V, da antiga Lei Orgânica, num princípio de direito aplicável a qualquer hipótese de conflito de interesses entre o estado e o município.'

De fato, 'as estradas de rodagem compreendem, além da faixa de terra ocupada com o revestimento da pista mais os acostamentos e as faixas de arborização, áreas essas pertinentes ao domínio público da entidade que os constrói, como elementos integrantes da via pública — ensina Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. p. p. 6.101), que acrescenta:

'A legislação rodoviária geralmente impõe uma limitação administrativa aos terrenos marginais, das estradas de rodagem, consistente na proibição de construções a menos de 15 metros da rodovia, contado o recuo da divisa do domínio público com o particular. Como simples limitação administrativa, tal restrição não obriga a qualquer indenização, nem impede o proprietário de utilizar essa faixa para fins agrícolas ou pastoris; o *que não pode é nela construir* (o grifo é meu). A limitação se justifica como medida de segurança e higiene das edificações, pois que levantadas muito próximas do leito carroçável ficariam expostas aos perigos do trânsito; à poeira e à fumaça dos veículos, além de prejudicar a

visibilidade e a estética, não desprezíveis nas modernas rodovias' (*Direito administrativo brasileiro,* p. 510-1):

A citação constante do acórdão (da 2. edição da obra referida), não infirma tal entendimento, pois, se realmente, 'tal limitação só abrange a zona rural, cessando quando a rodovia ingressa no perímetro urbano na condição de avenida ou rua (bem de uso comum do povo) porque então deixam de subsistir os requisitos de via expressa (bem de uso especial) que justificavam aquela limitação'. O certo é que o mesmo autor observa: 'Mas, se a rodovia atravessa a cidade bloqueada de ambos os lados, ou se o perímetro urbano a envolve pela expansão da área edificável, permanece a limitação originária, porque subsistem os mesmos motivos de segurança e higiene (proteção contra acidentes, visibilidade e poeira) que exigiram tal limitação' (*Direito administrativo brasileiro,* p. 511-2).

Tal é o caso dos autos, ao expandir-se o perímetro urbano, já existiam as limitações administrativas estaduais (Código Civil, art. 572), e, por conseqüência, não poderia o município revogá-las, pois a tanto não vai o seu peculiar interesse.

Assim, há que distinguir a nova estrada que entra na cidade, caso em que prevalecem as limitações legislativas municipais, e as estradas já constituídas na forma da lei estadual, que se impõem, em suas limitações administrativas, ao expansionismo urbano.

Razão, a meu ver, assiste ao acórdão do egrégio Tribunal de Alçada Civil de São Paulo trazido à colação:

'Construção. Edificação a menos de 15 metros da estrada de rodagem estadual. Zona urbana — construção aprovada pela municipalidade. Cominatório procedente, tratando-se de rodovia é ilegal a construção feita a menos de 15 metros do limite da estrada de rodagem, ainda que a zona urbana se aproxime e envolva a rodovia. As cidades podem crescer e aos municípios caberá a demarcação de novas zonas urbanas. Esse crescimento, porém, não deverá atingir as rodovias da união ou do estado, nem as respectivas faixas laterais de segurança. A segurança pública e o tráfego intermunicipal preferem ao simples interesse de um só município' (*RT,* 382/241).

Por esses motivos, reconhecida a relevância da matéria, a negativa de vigência do art. 572 do Código Civil, c/c o art. 7º do Decreto-lei estadual nº 13.626/43, e patenteado o dissídio jurisprudencial, conheço do recurso e lhe dou provimento para julgar procedentes as ações invertendo o ônus da sucumbência."

No caso concreto, também, aconteceu a absorção da via estadual pela área urbana do município recorrido. Preexistindo a estrada estadual, bem de ver é que a autonomia do município não pode ser invocada contra o exercício do poder de polícia do estado sobre as vias intermunicipais. O perímetro urbano pode alongar-se, até o ponto que aprouver à administração do município, mas terá de respeitar a legislação correlata do estado, no que concerne às vias intermunicipais, que venham a ser encontradas pela expansão urbana.

Nos RE nºs 82.115, 89.898, 89.877 adotou-se, a seguir, idêntico entendimento.

Do exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento, na conformidade da jurisprudência do Tribunal.

EXTRATO DA ATA

RE nº 94.517-2-SP — Rel.: Min. Néri da Silveira. Recte.: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo — DER (Advs.: Wilson Villela Ferreira e outros). Recdos.: Edmundo Vitor dos Santos e sua mulher (Adv.: Luiz Francisco Giglio). Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ubatnba (Advs.: Álvaro Braga de Oliveira e outro).

Decisão: conheceu-se do recurso extraordinário e se lhe deu provimento. Decisão unânime. 1a. Turma, 4-2-83.

Presidência do Sr. Ministro Soares Muñoz. Pesentes à sessão os Srs. Ministros Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.