



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha 74
Câmara Municipal de Jacareí

Referente: PLL nº 014/2022

Autoria do projeto: Vereador Edgard Sasaki

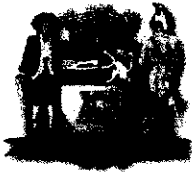
Assunto do projeto: Revoga restrições urbanísticas convencionais impostas pelos loteadores nos loteamentos Jardim Maria Amélia, Jardim Paraíso, Jardim do Vale e Jardim Colônia e dá outras providências.

PARECER Nº 44.1/2022/SAJ/RRV

Ementa: Projeto de Lei do Legislativo. Revogação de cláusulas convencionais impostas em contratos-padrão de loteamentos, antes da entrada em vigor da Lei Municipal nº 5.867/2014. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça favorável à sobreposição da Lei Municipal ao contrato convencionado anteriormente. Art. 30, I e VIII, e art. 182 da CF/88. Arts. 5º, XIV, 27, XVII, 59, XXII, **todos** da LOM. Ausência de procedimento técnico que fundamente a prevalência do interesse público sobre o particular. Competência legislativa do Executivo, posto que somente ele (Executivo) possui mecanismos para a elaboração de referido procedimento técnico. Impossibilidade.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei do Legislativo, de autoria do Ilustre Vereador Sasaki, que objetiva **revogar restrições urbanísticas convencionais impostas pelos loteadores nos loteamentos Jardim Maria Amélia, Jardim Paraíso,**



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Jardim do Vale e Jardim Colônia, os quais, embora ainda estejam vigentes e registrados em Cartório de imóveis respectivo, encontram-se em total desarmonia com a legislação urbanística municipal, precisando se adequarem à realidade fática-normativa.

2. Conforme justificativa apresentada, com as cláusulas restritivas, os loteamentos não poderão ser subdivididos/desdobrados e não poderão ter mais de uma edificação em um mesmo lote, o que fazia sentindo antes da legislação municipal ora vigente (Lei Municipal nº 5.867/2014).

3. Com as mudanças na ocupação do solo ocorridas ao longo dos anos, e a nova regulamentação municipal sobre o assunto, proprietários de determinados lotes não vêm conseguindo registrar os desdobros no Cartório de Registro competente, trazendo diversos transtornos.

4. Mencionando a jurisprudência pátria, o Ilustre Vereador vem ressaltando a competência prevalecente da legislação urbanística municipal em relação à cláusulas restritivas convencionais.

5. Remetido a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos para examinar a sua pertinência constitucional, legal e jurídica.

6. É o relatório. Passamos a análise e manifestação.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I e VIII, dispõe que é competência dos Municípios "***legislar sobre assuntos de interesse local***" e "***promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano***".

2. O mesmo diploma constitucional, agora em seu art. 182, assim estabelece: "***A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder***



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes." (g.n.)

3. Por certo, a ordenação política urbana cabe ao Município, sendo que, segundo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.774.818 – cujo inteiro teor segue anexo a esse parecer jurídico), ***qualquer restrição imposta unilateralmente pelo loteador frente a legislação municipal não deverá prevalecer.***

4. A Lei Federal nº 6.766/1979, que ***dispõe sobre o parcelamento do solo urbano***, antecedeu a Constituição Federal de 1988, sendo que a nova ordem constitucional trouxe significativas mudanças quanto à autonomia e a competência dos municípios brasileiros, competindo-lhes de forma primordial dispor sobre o ordenamento territorial, consoante os dispositivos constitucionais supramencionados (art. 30, I e VIII e art. 182, CF/88).

5. Além do mais, dois, dos quatro loteamentos ora elencados no presente PLL, foram registrados antes da entrada em vigor da Lei Federal nº 6.766/79 (Jardim do Vale e Jardim Paraíso). Mesmo que assim não fosse, como é o caso dos loteamentos Jardim Maria Amélia e Jardim Colônia, não se pode sobrepor uma restrição urbanística convencional, fundamentada na Lei Federal acima descrita, à legislação municipal que dispõe sobre o uso permitido dos imóveis de uma certa região de seu território (consoante decisão proferida no REsp 1.774.818).

6. Nesse sentido e para atualizar a Lei Federal nº 6.766/79, a Lei Federal nº 9.785/1999 deu nova redação ao seu art. 4º, parágrafo 1º, aproximando a legislação federal e geral aos ditames constitucionais de 1988: "***Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: § 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que***



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
77
Câmara Municipal de Jacareí

incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento." (g.n.)

7. A Lei Municipal nº 5.867/2014, que ***dispõe sobre uso, ocupação e urbanização do solo do Município de Jacareí***, elaborada de acordo com as regras constitucionais de 1988, traz em seu art. 124, parágrafo 3º, inciso II, permissivo para desdobramento de lote, mas que, com as cláusulas restritivas acordadas na vigência das legislações antecedentes (como supramencionado), não pode ser usufruído pelos proprietários dos lotes situados nos loteamentos mencionados no presente PLL.

8. Assim estabelece o art. 124, parágrafo 3º, inciso II, da Lei Municipal nº 5.867/2014: "***Art. 124. Não serão admitidos desmembramentos ou desdobros que resultem em lotes com área inferior aos mínimos estabelecidos para cada zona de adensamento e obedecendo as declividades previstas na Lei Complementar nº 49/2003 e suas alterações. § 3º Nos loteamentos ou desmembramentos aprovados anteriormente a Lei nº 4.440 de 20 de março de 2001, será permitido o desdobro desde que: II- não contenham restrições urbanísticas arquivadas junto ao Cartório de Registro de Imóveis, que vedam a sua divisibilidade.***" (g.n).

9. Diante disso, a revogação das referidas cláusulas restritivas se faz necessário para melhor adequação fática-legislativa dentro do Município.

10. Para melhor elucidar o aqui mencionado, ***pedimos vênias para anexar a essa peça jurídica*** o excelente trabalho dos Professores e Doutores Carlos Ari Sundfeld e André Risilho, trabalho este publicado na Revista de Direito da Cidade, aceito em 14 de janeiro de 2021.

11. Para sanar quaisquer dúvidas sobre a competência legislativa municipal para propor matéria de ordenação e desenvolvimento urbanístico, vejamos o que menciona a Lei Orgânica Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha 78/
Câmara Municipal de Jacareí

12. O art. 5º, inciso XIV, dispõe sobre a competência privativa municipal, nos seguintes termos: "*Art. 5º Ao Município de Jacareí compete prover a tudo quanto respeite o seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições; XIV - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observadas a legislação estadual e federal*".

13. Já o art. 27, inciso XVII, menciona as atribuições desta Casa de Leis, assim dispendo: "*Art. 27. Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente: XVII - estabelecer normas urbanísticas, particularmente as relativas a zoneamento e loteamento*";".

14. Por fim, o art. 59, inciso XXII, menciona as atribuições do Prefeito, nos seguintes termos: "*Art. 59. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: XXII - a aprovar projetos de edificações e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos*";".

15. ***Não obstante, e em conformidade com o parecer IBAM anexo, não há nos autos processo técnico que fundamente a prevalência do interesse público sobre o particular, processo técnico este que deve ser elaborado pelo Executivo, posto ter mecanismos suficientes para tanto, através da sua Secretaria competente (Planejamento).***

16. Posto isto, ***entendemos, salvo melhor juízo, que a competência legislativa para propor Projetos relacionados à matéria ora tratada nesta propositura é do Executivo, pela viabilidade técnica de elaboração de procedimento que estabeleça a prevalência do interesse público sobre o particular.***



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha 79 ✓
Câmara Municipal de Jacareí

III. DA CONCLUSÃO

1. Salientando que não cumpre a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos a manifestação sobre o mérito da proposta, julgamos que ela eivada de **vício formal de iniciativa**, não preenchendo os requisitos constitucionais e legais e, portanto, **NÃO** estando apta a prosseguir.

2. Todavia, **caso não seja esse o nobre entendimento dos Edis**, para a aprovação do PLL é necessário o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara, e turno único de discussão e votação.

3. A propositura deverá ser submetida à Comissão de: a) Constituição e Justiça; b) Obras, Serviços Públicos e Urbanismo e c) Defesa do Meio Ambiente e dos Animais.

4. Este é o parecer, opinativo e não vinculante.

Jacareí, 07 de abril de 2022.

RENATA RAMOS VIEIRA

CONSULTOR JURÍDICO-LEGISLATIVO

Acolho o bem lançado parecer, por seus próprios fundamentos. Para consubstanciar o entendimento, segue anexo acórdão que trata da imperiosa necessidade de participação da sociedade na discussão das normas que tratam do desenvolvimento urbano.

Ao Setor de Proposituras, para prosseguimento.

WAGNER TADEU BACCARO MARQUES

SECRETÁRIO-DIRETOR JURÍDICO

P A R E C E R

Nº 1013/2022¹

- PU – Política Urbana. Parcelamento do Solo e edificações. Restrições urbanísticas convencionais. Prevalência da Lei municipal. Função social da propriedade urbana. Necessidade de estudos técnicos para fundamentar as alterações legislativas. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores consulta a respeito da legitimidade de iniciativa parlamentar para projeto de lei que revogue cláusulas restritivas dispostas nos contratos-padrão dos loteamentos, considerando a jurisprudência do STJ que aponta a prevalência da legislação municipal sobre as restrições urbanísticas convencionais.

Indaga se há necessidade de estudos prévios e/ou participação popular no processo legislativo.

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que restrições urbanísticas são limitações ao direito de construir e decorrem da legislação urbanística de âmbito Nacional, Estadual e Municipal. Em paralelo, é possível aos loteadores inserir restrições no projeto de loteamento sendo, por isso, denominadas de restrições convencionais.

¹PARECER SOLICITADO POR WAGNER TADEU BACCARO MARQUES, SECRETÁRIO-DIRETOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (JACAREÍ-SP)



"Além das restrições legais de vizinhança, impostas pelas leis civis, [...] podem os interessados estabelecer, convencionalmente, outras restrições ao direito de construir, em relação às suas propriedades, visando a fixar a natureza das construções admitidas, assim como a altura, o recuo, o afastamento, o tipo de edificações e o que mais convier aos confrontantes e ao bairro. Essas limitações apresentam-se, comumente, sob duas modalidades: individuais e gerais. As primeiras objetivam condições de interesse particular dos contratantes; as segundas impõem requisitos de interesse comum do bairro, pelo quê são operantes entre todos os seus moradores beneficiários diretos de suas vantagens". (Hely Lopes Meirelles, Direito de Construir. 8ªed: Malheiros, São Paulo, 2000, p. 78)

Tal possibilidade advinha da falta de regulamentação sobre o tema, seja na esfera nacional, estadual ou municipal. O antigo Decreto-Lei 58/37 regulava os compromissos de compra e venda a prazo, não tratando dos loteamentos com o caráter de interesse público com que hoje trata a legislação.

O Código Civil Brasileiro, ao dispor sobre o direito de construir, aduz que o proprietário deve respeitar o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos:

"Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos".

A Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, nº 6.766/79, estabeleceu nos artigos 9º, 18 e 26 a previsão de indicação de restrições urbanísticas convencionais, valendo a transcrição do artigo 26:

"Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo

menos, as seguintes indicações:

I a VI - omitidos

VII - declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente". (Grifou-se)

Como se observa, é legal a imposição de restrições convencionais pelo loteador, mas elas devem passar pelo crivo do Município no exame do projeto de loteamento, pois devem constar do memorial descritivo (art. 9º, §2º, II). Além disso, as restrições também devem constar do "exemplar do contrato padrão de promessa de compra e venda, ou de cessão ou de promessa de cessão" (art. 18, VI), para fins de arquivamento no cartório de registro de imóveis e da escritura de alienação do imóvel ao particular (art. 26, VII).

A questão que se coloca na consulta é a possibilidade de a restrição ser retirada por lei municipal posterior.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ, ao decidir o caso do loteamento City Lapa na Cidade de São Paulo (Resp nº 302.906-SP), em que determinou a prevalência da restrição convencional sobre a aprovação de construção dada pela Prefeitura, indicou parâmetros para revisão da legislação pelo Município. Confira-se trecho do voto vista proferido pela Ministra Eliana Calmon:

"Assim, entendo que a norma local pode extinguir regra oriunda de convenção das partes, se verificar a incompatibilidade das regras particulares com a regra municipal, que representa o interesse público. Podemos, então, estabelecer que, em matéria de urbanização, a prioridade é a regra emanada do Município. Se acomodadas no seu seio, adquirem as regras convencionais caráter cogente. Se, diferentemente, em testilha com as normas municipais, a prevalência será das regras oficialmente públicas. A questão colocada pelas partes é a de que a regra normatizada no art. 39 da Lei 8.001/73 estabeleceu, no confronto entre as restrições convencionais e as restrições municipais, que devem prevalecer as mais rígidas. Como na hipótese a rigidez mais



acentuada está com as regras convencionais, a prevalência deve ser delas; (Resp. nº 302.906-SP, voto vista da Ministra Eliana Calmon, pp. 26, 27.)”.

José Afonso da Silva, analisando o inciso VII do artigo 26 da Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, afirma que:

“(…) as leis urbanísticas são de direito público, protetoras, pois, do interesse geral da comunidade, que não admite derrogação pela vontade particular. Se as convenções urbanísticas particulares pudessem prevalecer, em qualquer hipótese, sobre as leis urbanísticas, teríamos o interesse particular sobrepondo-se sobre o interesse público, o que é inadmissível”. (Direito Urbanístico Brasileiro, 4ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 290)

Em 2020, o STJ proferiu nova decisão sobre o tema, consignando a prevalência da legislação municipal sobre convenções privadas:

“RECURSO ESPECIAL. NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA CUMULADA COM DEMOLIÇÃO. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS CONVENCIONAIS DO LOTEADOR. PREVALÊNCIA SOBRE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE USO E ORDENAÇÃO DO SOLO. AUSÊNCIA.

1. O propósito recursal consiste em discutir a validade de restrições convencionais fixadas pelo loteador, como fundamento para ação de nunciação de obra nova e de ação de demolição, frente às leis municipais posteriores que alteraram parcialmente a destinação dos imóveis localizados em determinada via pública.

[...]

4. Na jurisprudência deste Tribunal Superior, não há fundamento para a pretensão da recorrente de fazer prevalecer uma restrição convencional originária, imposta unilateralmente pelo loteador, frente à legislação municipal que, de forma

fundamentada, abranda essas restrições.

5. Não há como opor uma restrição urbanística convencional, com fundamento na Lei 6.766/79, à legislação municipal que dispõe sobre o uso permitido dos imóveis de determinada região. De fato, já em conformidade com a nova ordem constitucional, a Lei 9.785/99 alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em seu art. 4º, § 1º, para reconhecer expressamente que essa competência é do município.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido".

(REsp 1774818/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 19/05/2020, DJe 25/05/2020)

Como se vê, a flexibilização das restrições convencionais pelo Município, ou mesmo sua supressão, pode ser feita quando o interesse público neste sentido for determinante.

Por outro lado, não é possível a edição de uma norma "revogando" cláusulas restritivas dispostas nos contratos-padrão dos loteamentos como pretendido na consulta, porque não seria o caso efetivo de revogação, mas simples perda de efeito do contrato particular. Observe-se que qualquer lei municipal que traga parâmetros urbanísticos diferentes das cláusulas constantes de convenções e contratos particulares estará automaticamente retirando a validade de tais cláusulas. Basta ao interessado, proprietário do imóvel, solicitar ao Município o licenciamento de sua obra com fundamento na legislação municipal, devendo a Administração examinar o pedido à luz da legislação municipal e não das regras privadas.

A propositura de lei que estipule parâmetros urbanísticos de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano e disciplinamento de obras e edificações deverá ser precedida de estudos técnicos que fundamentem as medidas adotadas. É preciso sustentar, com elementos técnicos, as exigências para cumprimento da função social da propriedade urbana para que, desta forma, o interesse público possa sobrepujar o interesse privado e as convenções e contratos particulares. Desta forma, tais leis são de



iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em razão do princípio da Separação de Poderes.

Em síntese, conclui-se que a legislação municipal se sobrepõe às regras privadas de restrições urbanísticas convencionais apostas em projetos de parcelamento do solo urbano, devendo, a lei municipal, ser elaborada por processo técnico que fundamente a prevalência do interesse público sobre o particular, não cabendo, portanto, a iniciativa à Câmara de Vereadores, por violação do princípio da Separação de Poderes.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

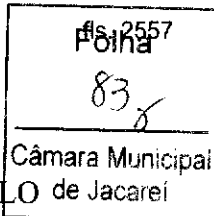
Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de abril de 2022.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



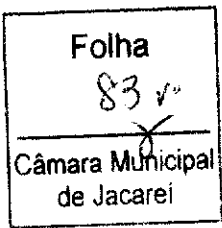
Registro: 2014.0000660919

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2098360-48.2014.8.26.0000, da Comarca de Brotas, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, FERRAZ DE ARRUDA,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

EROS PICELI, ELLIOT AKEL E GUERRIERI REZENDE.

São Paulo, 15 de outubro de 2014.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR

Assinatura Eletrônica

ste documento é cópia do original, assinado digitalmente por JOSE CARLOS GONCALVES XAVIER DE AQUINO, liberado nos autos em 16/10/2014 às 17:16 .



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fs. 2559 Folha 84
Câmara Municipal de Jacarei

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2098360-48.2014.8.26.0000**

**AUTOR(S): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DE SÃO PAULO**

**RÉU(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO
E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO
PRETO**

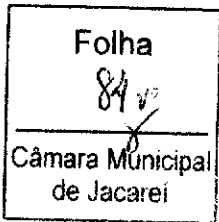
COMARCA: SÃO PAULO

VOTO Nº 27.021 (digital)

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.505/12 do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. Ausência de participação da comunidade e de trabalho técnico para elaboração do projeto de lei. Afronta aos artigos 180, II e 191 da Carta Bandeirante e por força do que dispõe o art. 144 da citada Carta Estadual ao artigo 182, caput, da Constituição Federal,. Precedentes da Corte. Ação procedente, modulados os efeitos da declaração.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2.505, de 17 de janeiro de 2012, do Município de Ribeirão Preto que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo.

Alega o autor que a lei impugnada não contou com a participação comunitária no processo legislativo e, por esta razão, violou o artigo 180, II e 191 da Constituição do Estado de São Paulo que exige que a disciplina do parcelamento do solo urbano e de matéria referente a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

urbanização em sua elaboração e modificação, seja precedida de estudos técnicos e de oitiva da comunidade, de maneira a impedir revisões pontuais que molestem o desenvolvimento sustentável; a Constituição Federal prevê em seu artigo 30, VIII a competência dos Municípios para promover o adequado ordenamento territorial e no artigo 29, XII, preconiza a cooperação das associações representativas, o que assegura a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente; tal participação se dá em todas as fases do processo legislativo até o final e, na ausência da participação da comunidade, violados estão os artigos suso referidos.

Processada sem liminar manifestou-se o Procurador Geral do Estado, pelo desinteresse na defesa do ato impugnado.

Sobrevieram informações da Sra. Prefeita do Município de Ribeirão Preto, reconhecendo a afronta ao artigo 180 da Carta Bandeirante e pleiteando a procedência da ação, com efeito modulador, se reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 2.505/2012 (fls. 2535/2540).

Manifestou-se o Sr. Presidente da Câmara Municipal pela improcedência da ação (fls. 2542/2543).

Parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 2546/2551).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fisol/5a1

85

Câmara Municipal
de Jacareí

É o relatório.

A ação merece prosperar, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar ° 2.505/12 do Município de São José do Rio Preto.

Com efeito, a lei complementar atacada, composta de 170 artigos, tem como disposições preliminares (Capítulo I, artigos 1° a 3°), **verbis**:

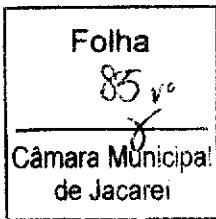
“DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei Complementar n° 207/2011, de autoria do Executivo Municipal e eu promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 1° - Esta lei visa estabelecer normas para a execução da política urbana no Município de Ribeirão Preto, através do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes e um meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, conforme disposto na Constituição Federal, na Lei n° 10.257/01 - Estatuto da Cidade - e em conformidade com a Lei



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Complementar nº 501/95 - Plano Diretor de Ribeirão Preto e de suas alterações.

Artigo 2º - Constituem objetivos desta lei:

I - estabelecer normas e condições para o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de Ribeirão Preto, de observância obrigatória por parte dos agentes públicos e privados;

II - promover o desenvolvimento ordenado do espaço físico, disciplinando o uso do solo, para que as diversas atividades se distribuam de forma equilibrada pelo território, visando a constituição de unidades de ocupação planejada, conforme disposto no Plano Diretor, porém evitando conflito entre as mesmas;

III - prover a cidade de áreas para a implantação de equipamentos comunitários, notadamente os das áreas de educação e saúde, conforme disposto na Constituição Federal;

IV - compatibilizar o uso do solo com o sistema viário, de forma que o trânsito local de acesso às edificações interfira o mínimo possível no trânsito de passagem e que as atividades consideradas pólos geradores de tráfego não venham a comprometer a fluidez do sistema viário nas áreas de entorno das mesmas;

V - garantir que o parcelamento do solo urbano



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 2563
Folha

86

Câmara Municipal
de Jacareí

atenda ao aumento populacional, visando a continuidade da malha urbana, evitando-se a formação de vazios e propondo o adensamento adequado às condições geomorfológicas das diferentes áreas que compõem o território do município;

VI - garantir que o parcelamento do solo urbano atenda aos diversos segmentos sociais de forma equilibrada no território do município, priorizando que os parcelamentos para população de baixa renda situem-se próximos a equipamentos comunitários e ao transporte público, estimulando as formas integradas à moradia para população de baixa renda;

VII - compatibilizar o parcelamento do solo com as condições naturais, com a infraestrutura básica, com a capacidade de ampliação dos serviços públicos e com a demanda habitacional do município, visando um desenvolvimento sustentável.

Artigo 3º - Para efeito de aplicação desta lei, são adotados os conceitos e definições arroladas no glossário que integra o Anexo I, parte integrante desta lei.”

Consoante afirmou a Sra. Prefeita do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Município em suas informações, a lei vergastada teve origem em substitutivo de projeto de lei apresentado pela Câmara Municipal, em face de proposta encaminhada pelo Executivo, que dispunha sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município de Ribeirão. Tal projeto tinha natureza eminentemente técnica, além de regularidade formal com a sua apresentação em consultas públicas, conforme exige a lei federal. *“Entretanto -afirmou a Sra. Prefeita - tantas foram as propostas de emendas ao projeto do Executivo por iniciativa do legislativo, que o texto tornar-se-ia absolutamente caótico e incompreensível para sua aplicação, o que motivou a Casa de Leis a apresentar um substitutivo, que, por sua vez, também não atendia o interesse público, pois distorcia o desenvolvimento das funções sociais da cidade e atentava contra a garantia do bem-estar social de seus habitantes. (...) Posteriormente, o Executivo tentou reenviar o projeto com sua redação original, **que já havia sido submetido à consulta popular**, mas a Comissão de Justiça da Câmara entendeu que não poderia entrar na pauta, pois a lei em vigência havia estabelecido um prazo de 3 anos para ulterior modificação.”* (fls. 2535/2540). **(g.n.)**

De se observar que a própria Prefeita do Município reconhece que a lei em comento fora editada com inobservância de artigos de constituição estadual e federal que disciplinam a matéria, tanto que, como afirmou, houve



grande quantidade de artigos vetados. Reconhecendo afronta ao artigo 180 da Carta Bandeirante, pugnou pela procedência da ação com declaração de inconstitucionalidade com efeitos moduladores, pois, *“há que se considerar que muitos foram os atos praticados pela Administração Municipal no período de vigência da Lei, gerando situações consolidadas irreversíveis”* (fls.2537).

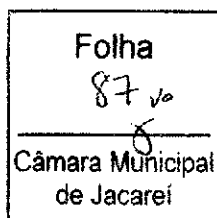
E outro caminho não há, senão o reconhecimento da inconstitucionalidade, diante da ausência de participação popular e de estudos técnicos a possibilitar, em período precedente, a viabilidade da norma tal como posta e que deu ensejo à edição da lei complementar vergastada.

Trata-se, como dito, de lei que dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação de solo do município de Ribeirão Preto e, nesse passo, a participação popular é condição ***sine qua non*** à sua regularidade, consoante dispõe o artigo 180, II, da Carta Bandeirante:

“Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;...

Sobre o tema, de bom alvitre citar trecho de trabalho desenvolvido por Maricelma Rita Meleiro que ensina:

“O legislador municipal está coartado ao princípio da democracia participativa, na sua expressão imediata, como afirmação de que esse princípio não pode atuar sem a presença dos princípios da soberania e da participação popular. A formação da vontade estatal se faz com a participação direta dos cidadãos e a lei orgânica deverá vincular o Poder Público aos instrumentos que prescrever, para a concretização da norma. (...) A prevalência do princípio da soberania popular, sob o procedimento de participação direta e representativa no planejamento trará, sob o ponto de vista da concretização da norma de organização municipal, maior possibilidade de efetivação do princípio democrático no Plano Diretor porquanto as divergências de interesses dos agentes envolvidos será mais amplamente

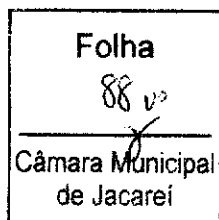


conhecida e ponderada com soluções prospectivas, no sentido manifestado pela doutrina: “Os princípios do regime democrático são normas dirigentes para o processo de formulação e implementação do plano diretor, que estarão sendo desrespeitados se o plano diretor conter normas jurídicas direcionadas a propiciar meios e modos para superar inevitáveis conflitos sociais e econômicos através do livre jogo do interesse e das idéias, estabelecendo os critérios de razoabilidade e proporcionalidade na conjugação dos interesses com o fim de fixar as bases do processo de realização constitucional dos objetivos fundamentais que condicionam a política urbana”¹.

Mas não é só.

Em projeto legislativo de tamanho vulto, olvidou-se a Câmara Municipal em empreender estudos tendentes a assegurar que a lei complementar atingisse a finalidade precípua de, organizando o território do município de forma técnica e ordenada, propiciar o bem-estar dos munícipes, através do desenvolvimento das funções sociais da cidade.

¹ “Princípio da Democracia Participativa e o Plano Diretor”. In Temas de Direito Urbanístico, CAOHURB, 1999



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E ao assim proceder, afrontou o artigo 182, **caput**, da Constituição Federal que dispõe que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Em situação idêntica no julgamento do ADIN 2049482-92.2014, do qual participei como Relator, bem lançadas as palavras do douto Procurador Geral de Justiça Nilo Spínola Salgado Filho que ali afirmou, **verbis**:

“Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade, ela deve decorrer de um planejamento, isto é, um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente de acordo com os objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer das simples vontades do administrador, mas de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o bem-estar de seus habitantes. Previsto e exigido pela Constituição arts. 48, IV, 182, da CF e art. 180, II, da CE), tornou-se imposição jurídica a obrigação de elaborar planos e estudos quando se tratar de elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano. (...) A propósito do tema,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 2569

Folha

89

Câmara Municipal
de Jacareí

José Afonso da Silva chega a observar que: 'Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros, bem assim certo temor do Prefeito e da Câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo'". (fls. 94/95).

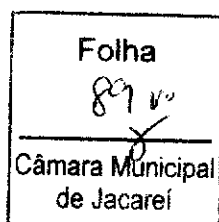
Assim, na esteira de precedentes jurisprudenciais e do bem lançado parecer ministerial - a norma vergastada por esta via, padece de inconstitucionalidade, não observando a exigência constitucional de participação popular, bem como da necessidade de estudo prévio do uso e ocupação do solo no município e, assim, fere de morte os artigos 180, II, e 191 da Constituição do Estado e, por força do artigo 144 da citada Carta, fere também o princípio contido no artigo 182, **caput**, da Constituição Federal.

Este é o entendimento deste Colendo Órgão Especial consubstanciado nos seguintes julgados:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -- LEI Nº 10.617, DE 15 DE SETEMBRO DE 2000, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR - ALTERAÇÃO DE ZONEAMENTO URBANO - VÍCIO DE INICIATIVA - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO II, C.C ARTIGO 144,

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



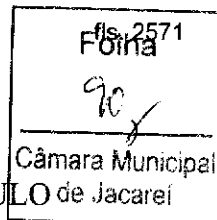
TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - **INOCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DURANTE A ELABORAÇÃO E TRAMITAÇÃO DA LEI - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 180, II, DA CARTA ESTADUAL** - PREVISÃO CONSTITUCIONAL QUE CONSTITUI VERDADEIRA DIRETRIZ INTERPRETATIVA DE TODA LEI RELATIVA AO DESENVOLVIMENTO URBANO - GARANTIA DE CUMPRIMENTO DE FUNÇÕES URBANÍSTICAS DE PROPICIAR HABITAÇÃO (MORADIA), CONDIÇÕES ADEQUADAS DE TRABALHO, RECREAÇÃO E DE CIRCULAÇÃO HUMANA INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS." (ADI n. 0052634-90.2011.8.26.0000, rel. Des. Elliot Akel, j. em 27/02/2013).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - INCLUSÃO PONTUAL DE ÁREA EM SETOR DO ZONEAMENTO URBANO - GESTÃO DA CIDADE - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - **AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE PRÉVIA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E SOCIAL.** 1. Embora se reconheça a

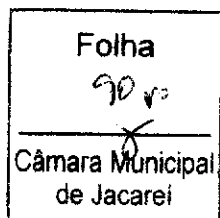


PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



legitimidade do Poder Legislativo para iniciar projeto de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, na hipótese, desbordou de sua competência ao tratar de assuntos típicos de gestão administrativa (art. 5º, caput e art. 144, ambos da CE). 2. Ao prestar informações nestes autos, o Presidente da Câmara Municipal de Catanduva narrou o processo legislativo de formação da norma e apresentou os respectivos documentos. Entretanto, nenhum deles contém dados objetivos ou estudos sistematizados que justifiquem a propugnada modificação no zoneamento, sendo certo que todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado, deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual há a exigência de planejamento e estudos técnicos (art. 180, I, da Constituição do Estado de São Paulo). 3. Verifica-se, ainda, ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista, pois, conforme se verifica nos documentos que instruíram as informações do Presidente da Câmara Municipal, não houve qualquer participação de entidades comunitárias quando da tramitação do projeto de lei que deu origem à lei ora impugnada. 4. Ação julgada procedente.” (ADI



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

0198857-75.2012.8.26.0000, rel. Des. Artur Marques, j. em 30/01/2013).”.

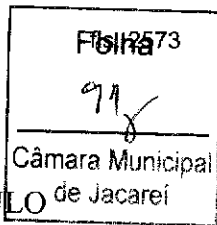
Quanto ao pedido de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei, formulado nas informações da Sra. Prefeita do Município, não obstante ter sido genérico, como bem apontado pelo doutor Procurador Geral de Justiça, é razoável, na medida em que entre a data da promulgação da Lei e a data de declaração de inconstitucionalidade, passou-se mais de dois anos, de tal sorte ser possível que tenham se consolidado atos em razão de sua eficácia, que podem vir a ser invalidados, resultando em prejuízo a terceiros de boa-fé.

Diante do exposto, reconhecendo a infringência aos artigos 180, II e 191 da Constituição Federal e, por força do artigo 144 da citada Carta, também do princípio contido no artigo 182, **caput** da Constituição Federal, que se consideram prequestionados, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 2.505, de 18 de janeiro de 2012, modulando seus efeitos para que a declaração seja recebida com efeitos **ex nunc**.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Façam-se as devidas comunicações.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR

Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por JOSE CARLOS GONCALVES XAVIER DE AQUINO, liberado nos autos em 16/10/2014 às 17:16.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.774.818 - SP (2018/0205569-4)

RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI
RECORRENTE : SOCIEDADE AMIGOS DO CANADA 1 A
ADVOGADOS : MARCOS VALÉRIO FERRACINI MORCILIO - SP125456
LEANDRO FAZZIO MARCHETTI - SP250150
SOC. de ADV. : ABRAHAO ISSA NETO E JOSE MARIA DA COSTA SOCIEDADE DE
ADVOGADOS
RECORRIDO : ADVOCACIA J SAULO RAMOS
ADVOGADOS : OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL - SP015542
OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL JUNIOR - SP111280
HENRIQUE AUGUSTO NOGUEIRA SANDOVAL - SP201402
MARIANA CORDEIRO DANTAS - DF054613

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. NUNCIÇÃO DE OBRA NOVA CUMULADA COM DEMOLIÇÃO. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS CONVENCIONAIS DO LOTEADOR. PREVALÊNCIA SOBRE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE USO E ORDENAÇÃO DO SOLO. AUSÊNCIA.

1. O propósito recursal consiste em discutir a validade de restrições convencionais fixadas pelo loteador, como fundamento para ação de nunciação de obra nova e de ação de demolição, frente às leis municipais posteriores que alteraram parcialmente a destinação dos imóveis localizados em determinada via pública.

2. O acórdão recorrido não decidiu acerca de alguns dispositivos de legislação federal invocados pelo recorrente. Aplica-se, portanto, a Súmula 211/STJ.

3. Na ausência de omissão, contradição ou erro material, não há violação ao art. 1.022 do CPC/2015.

4. Na jurisprudência deste Tribunal Superior, não há fundamento para a pretensão da recorrente de fazer prevalecer uma restrição convencional originária, imposta unilateralmente pelo loteador, frente à legislação municipal que, de forma fundamentada, abranda essas restrições.

5. Não há como opor uma restrição urbanística convencional, com fundamento na Lei 6.766/79, à legislação municipal que dispõe sobre o uso permitido dos imóveis de determinada região. De fato, já em conformidade com a nova ordem constitucional, a Lei 9.785/99 alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em seu art. 4º, § 1º, para reconhecer expressamente que essa competência é do município.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

ACÓRDÃO

Superior Tribunal de Justiça

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas constantes dos autos, por unanimidade, conhecer em parte do recurso especial e, nesta parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Paulo de Tarso Sanseverino, Ricardo Villas Bôas Cueva, Marco Aurélio Bellizze e Moura Ribeiro votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Dr(a). HENRIQUE AUGUSTO NOGUEIRA SANDOVAL, pela parte RECORRIDA:
ADVOCACIA J SAULO RAMOS

Brasília (DF), 19 de maio de 2020(Data do Julgamento)

MINISTRA NANCY ANDRIGHI
Relatora

RECURSO ESPECIAL Nº 1.774.818 - SP (2018/0205569-4)
RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI
RECORRENTE : SOCIEDADE AMIGOS DO CANADA 1 A
ADVOGADOS : MARCOS VALÉRIO FERRACINI MORCILIO - SP125456
LEANDRO FAZZIO MARCHETTI - SP250150
SOC. de ADV. : ABRAHAO ISSA NETO E JOSE MARIA DA COSTA SOCIEDADE DE
ADVOGADOS
RECORRIDO : ADVOCACIA J SAULO RAMOS
ADVOGADOS : OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL - SP015542
OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL JUNIOR - SP111280
HENRIQUE AUGUSTO NOGUEIRA SANDOVAL - SP201402
MARIANA CORDEIRO DANTAS - DF054613

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA NANCY ANDRIGHI (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto por SOCIEDADE AMIGOS DO CANADÁ 1A, com fundamento nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão do TJ/SP.

Ação: de nunciação de obra nova cumulada com ação demolitória, ajuizada pela recorrente em ADVOCACIA J. SAULO RAMOS, em que afirma ser a sede do recorrido, localizada na Avenida Carlos Consoni, no Município de Ribeirão Preto/SP, ter sido construída em desacordo com as restrições convencionais estabelecidas pelo loteador.

Sentença: julgou improcedente o pedido.

Acórdão: o Tribunal de origem negou provimento à apelação interposta pela recorrente, nos termos da ementa abaixo transcrita:

PERDA DE OBJETO. Ação direta de inconstitucionalidade de lei complementar municipal posterior. Preliminar afastada. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA CUMULADA COM AÇÃO DEMOLITÓRIA. Loteamento Jardim Canadá. Restrições instituídas pelo loteador. Uso unifamiliar e residencial. Construção de sobrado para fim não residencial (escritório de advocacia) aprovada pela prefeitura. Lei Compl. Mun. 2.157/2007 'que alterou a categorização estritamente residencial da

avenida, que divide loteamento e liga duas grandes vias da cidade. Arts. 26, VII, e 28, Lei 6.766/79. Licitude da imposição de restrições pelo loteador. Lei municipal que autorizou uso misto das avenidas. Manutenção do uso exclusivamente residencial e unifamiliar das demais vias do loteamento. Princípio da não regressão (ou proibição de retrocesso). Ius variandi atribuído ao Município, sob cuja égide as restrições urbanísticos-ambientais podem ser ampliadas ou, excepcionalmente, afrouxadas. REsp 302906. Lei posterior (Lei Compl. Mun. 2.505/2012) declarada inconstitucional, com efeitos ex nunc. Inexistência de elementos, no presente processo, que autorize a desconstituição da Lei Compl. Mun. 2.157/2007. Circunstâncias que permitem o afastamento, pela via legislativa, das restrições urbanísticos-ambientais, como ressalvado no REsp nº 302906, ante a transformação do local desde a instituição do loteamento e a função social da propriedade, especialmente considerando que se trata de importante via de tráfego, não se vislumbrando prejuízo urbanístico-ambiental decorrente da construção da forma em que o projeto foi aprovado. ADIn nº 2098360-48.2014.8.26.0000, que permitiu a regularização dos empreendimentos realizados na vigência da lei inconstitucional (Lei Compl. Mun. 2.505/2012). Alvará de construção expedido na vigência da lei declarada inconstitucional. Não se entremostra razoável, no caso, demolir imóvel construído nos termos da lei municipal, cuja constitucionalidade e legalidade não foi declarada pelos meios próprios. Improcedência da ação. Sentença e sucumbência mantidas. Litigância de má-fé afa stada. Recurso não provido.

Embargos de declaração: opostos por ambas as partes, foram acolhidos somente para a correção de erro material, referente à data de publicação de uma lei municipal:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – Ação de nunciação de obra nova cumulada com demolitória –Apontamento de obscuridade e erro material - Erro material quanto a data de publicação da Lei Complementar Municipal nº 2.505/12 -No mais, ausência de demais vícios do art. 1.022, CPC - Embargos de declaração da apelada acolhidos para corrigir erro material, sem efeito modificativo. Embargos de declaração da apelante rejeitados.

Recurso especial: alega violação aos art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, aos arts. 26, VII, e 28 da Lei 6.766/79, e aos art. 11, 374, IV, 489, § 1º, III e IV, e 1.022, I e II, do CPC/2015. Sustenta, ainda, a ocorrência de dissídio jurisprudencial. Ao final, requerer o provimento do recurso especial para fim de julgar procedentes os pedidos contidos na inicial, que ensejariam a

demolição da sede do recorrido.

Admissibilidade: o TJ/SP não admitiu o recurso especial (e-STJ fls. 1793-1796). Após a interposição do agravo cabível, determinou-se a reautuação dos autos para melhor análise da matéria (e-STJ fl. 1943).

Ressalte-se que houve a interposição de recurso extraordinário em face do acórdão recorrido (e-STJ fls. 1284-1306).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.774.818 - SP (2018/0205569-4)

RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI
RECORRENTE : SOCIEDADE AMIGOS DO CANADA 1 A
ADVOGADOS : MARCOS VALÉRIO FERRACINI MORCILIO - SP125456
LEANDRO FAZZIO MARCHETTI - SP250150
SOC. de ADV. : ABRAHAO ISSA NETO E JOSE MARIA DA COSTA SOCIEDADE DE
ADVOGADOS
RECORRIDO : ADVOCACIA J SAULO RAMOS
ADVOGADOS : OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL - SP015542
OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL JUNIOR - SP111280
HENRIQUE AUGUSTO NOGUEIRA SANDOVAL - SP201402
MARIANA CORDEIRO DANTAS - DF054613

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA CUMULADA COM DEMOLIÇÃO. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS CONVENCIONAIS DO LOTEADOR. PREVALÊNCIA SOBRE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE USO E ORDENAÇÃO DO SOLO. AUSÊNCIA.

1. O propósito recursal consiste em discutir a validade de restrições convencionais fixadas pelo loteador, como fundamento para ação de nunciação de obra nova e de ação de demolição, frente às leis municipais posteriores que alteraram parcialmente a destinação dos imóveis localizados em determinada via pública.
2. O acórdão recorrido não decidiu acerca de alguns dispositivos de legislação federal invocados pelo recorrente. Aplica-se, portanto, a Súmula 211/STJ.
3. Na ausência de omissão, contradição ou erro material, não há violação ao art. 1.022 do CPC/2015.
4. Na jurisprudência deste Tribunal Superior, não há fundamento para a pretensão da recorrente de fazer prevalecer uma restrição convencional originária, imposta unilateralmente pelo loteador, frente à legislação municipal que, de forma fundamentada, abranda essas restrições.
5. Não há como opor uma restrição urbanística convencional, com fundamento na Lei 6.766/79, à legislação municipal que dispõe sobre o uso permitido dos imóveis de determinada região. De fato, já em conformidade com a nova ordem constitucional, a Lei 9.785/99 alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em seu art. 4º, § 1º, para reconhecer expressamente que essa competência é do município.
6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.774.818 - SP (2018/0205569-4)

RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI

RECORRENTE : SOCIEDADE AMIGOS DO CANADA 1 A

ADVOGADOS : MARCOS VALÉRIO FERRACINI MORCILIO - SP125456
LEANDRO FAZZIO MARCHETTI - SP250150

SOC. de ADV. : ABRAHAO ISSA NETO E JOSE MARIA DA COSTA SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

RECORRIDO : ADVOCACIA J SAULO RAMOS

ADVOGADOS : OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL - SP015542
OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL JUNIOR - SP111280
HENRIQUE AUGUSTO NOGUEIRA SANDOVAL - SP201402
MARIANA CORDEIRO DANTAS - DF054613

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA NANCY ANDRIGHI (Relator):

I. O propósito recursal consiste em discutir a validade de restrições convencionais fixadas pelo loteador, como fundamento para ação de nunciação de obra nova e de ação de demolição, frente às leis municipais posteriores que alteraram parcialmente a destinação dos imóveis localizados em determinada via pública.

I. DOS CONTORNOS FÁTICOS DA CONTROVÉRSIA

II. Como afirmado no relatório acima, neste julgamento está-se diante de uma ação de nunciação de obra nova cumulada com ação demolitória, ajuizada pela recorrente, com a finalidade de fazer prevalecer restrições convencionais do loteador – que limitavam o uso dos terrenos para fins exclusivamente residenciais – frente às leis municipais posteriores, que permitiram o uso misto dos terrenos, isto é, residencial e comercial.

III. A recorrida é proprietária de um terreno urbano do loteamento

originalmente denominado "Jardim Canadá – Gleba 1A", localizado junto à Avenida Carlos Consoni, no Município de Ribeirão Preto/SP. Após os requerimentos necessários junto à Prefeitura local, a recorrida obteve um alvará para a construção da sede do escritório de advocacia recorrido, visto que leis municipais posteriores.

IV. De fato, uma breve consideração deve ser feita acerca das leis municipais envolvidas neste julgamento. Inicialmente, no ano de 2007, foi promulgada a Lei Municipal Complementar nº 2.157/2007, a qual autorizou o uso misto – comercial e residencial – dos imóveis situados em diversas avenidas da cidade, incluindo a Avenida Carlos Consoni.

V. Em 2012, foi publicada a Lei Complementar nº 2.505/2012, a qual revogou a lei anteriormente mencionada, mas manteve o uso misto dos imóveis localizados juntos à avenida onde fica a sede do recorrido.

VI. Essa lei municipal complementar mais recente teve sua constitucionalidade questionada perante o TJ/SP, o qual a declaração inconstitucional, com modulação de efeitos, de forma a não atingir os empreendimentos que obtiveram a autorização necessária na vigência da lei inconstitucional, conforme a ementa do julgamento abaixo:

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.505/12 do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. Ausência de participação da comunidade e de trabalho técnico para elaboração – do projeto de lei.-Afronta aos artigos-180,- II e 191 -da Carta Bandeirante e por--- força do que dispõe o art. 144 da citada Carta Estadual ao artigo 182, caput, da Constituição Federal. Precedentes da Corte. Ação procedente, modulados os efeitos da declaração (Relator: Xavier de Aquino; Comarca: Brotas; órgão julgador: órgão Especial; Data do julgamento: 15/10/2014; Data de registro: 16/10/2014)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Ação de declaração de inconstitucionalidade da Lei no 2.505/12 do Município de Ribeirão Preto. Pretendido esclarecimento

dos efeitos da modulação da declaração de inconstitucionalidade, em razão da segurança jurídica dos atos levados a efeito no período de vigência da lei. Possibilidade. Acolhimento dos embargos, declarando-se que os efeitos da inconstitucionalidade da Lei vergastada são ex nunc, a partir da publicação do presente acórdão, mantendo-se incólumes os atos praticados durante a vigência da lei. Embargos acolhidos (Relator: Xavier de Aquino; Comarca: São Paulo; órgão julgador: órgão Especial; Data do julgamento: 19/11/2014; Data de registro: 24/1112014)

VII. O alvará concedido ao recorrido possui como fundamento a lei municipal de 2012, mas teve seus efeitos protegidos pela modulação dos efeitos do julgamento do TJ/SP e, de qualquer modo, houve a reprivatização da Lei Municipal Complementar nº 2.157/07, a qual autoriza o uso misto dos imóveis na Avenida Carlos Consoni.

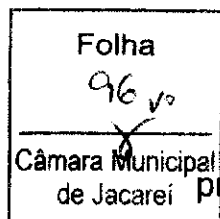
II. DA AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO

VIII. Em suas razões recursais, o recorrente alega a violação ao disposto no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e aos art. 11, 374, IV, 489, § 1º, III e IV, do CPC/2015.

IX. O acórdão recorrido não decidiu acerca dos dispositivos legais mencionados acima. Por isso, o julgamento do recurso especial é inadmissível nessa parte, em razão da aplicação da Súmula 211/STJ.

III. DA AUSÊNCIA DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

X. É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que não há ofensa ao art. 1.022 do CPC/15 quando o Tribunal de origem, aplicando o direito que entende cabível à hipótese soluciona integralmente a controvérsia submetida à sua apreciação, ainda que de forma diversa daquela pretendida pela parte. A esse



propósito, confira-se: AgInt nos EDcl no AREsp 1.094.857/SC, 3ª Turma, DJe de 02/02/2018 e AgInt no AREsp 1.089.677/AM, 4ª Turma, DJe de 16/02/2018.

XI. No particular, verifica-se que o acórdão recorrido decidiu, fundamentada e expressamente acerca dos supostos pontos omissos e contraditórios, de maneira que os embargos de declaração opostos pela parte recorrente, de fato, não comportavam acolhimento.

XII. De fato, o tribunal de origem se estendeu longamente sobre qual o alcance da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79), bem como interpreta satisfatoriamente da jurisprudência do STJ e faz menção de modo completo da ação direta de inconstitucionalidade julgada naquela Corte.

XIII. Assim, observado o entendimento dominante desta Corte acerca do tema, não há que se falar em violação do art. 1.022 do CPC/15.

IV. DA AUSÊNCIA DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL

XIV. Quanto à existência de dissídio jurisprudencial, o julgado paradigma apontado pelo recorrente é o REsp 302.906/SP (Segunda Turma, DJe 01/12/2010), em que se debateu a convivência entre restrições convencionais do loteador e as leis de posturas municipais. Pela sua importância para o deslinde desse julgamento, transcreve-se abaixo a longa ementa desse precedente:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNI FAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI

6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VOTO-MÉRITO. 1. As restrições urbanístico-ambientais convencionais, historicamente de pouco uso ou respeito no caos das cidades brasileiras, estão em ascensão, entre nós e no Direito Comparado, como veículo de estímulo a um novo consensualismo solidarista, coletivo e intergeracional, tendo por objetivo primário garantir às gerações presentes e futuras espaços de convivência urbana marcados pela qualidade de vida, valor estético, áreas verdes e proteção contra desastres naturais.

2. Nessa renovada dimensão ética, social e jurídica, as restrições urbanístico-ambientais convencionais conformam genuína índole pública, o que lhes confere caráter privado apenas no nome, porquanto não se deve vê-las, de maneira reducionista, tão-só pela ótica do loteador, dos compradores originais, dos contratantes posteriores e dos que venham a ser lindeiros ou vizinhos.

3. O interesse público nas restrições urbanístico-ambientais em loteamentos decorre do conteúdo dos ônus enumerados, mas igualmente do licenciamento do empreendimento pela própria Administração e da extensão de seus efeitos, que iluminam simultaneamente os vizinhos internos (= coletividade menor) e os externos (= coletividade maior), de hoje como do amanhã.

4. As restrições urbanístico-ambientais, ao denotarem, a um só tempo, interesse público e interesse privado, atrelados simbioticamente, incorporam uma natureza propter rem no que se refere à sua relação com o imóvel e aos seus efeitos sobre os não-contratantes, uma verdadeira estipulação em favor de terceiros (individual e coletivamente falando), sem que os proprietários-sucedores e o próprio empreendedor imobiliário original percam o poder e a legitimidade de fazer respeitá-las.

Nelas, a sábia e prudente voz contratual do passado é preservada, em genuíno consenso intergeracional que antecipa os valores urbanístico-ambientais do presente e veicula as expectativas imaginadas das gerações vindouras.

5. A Lei Lehmann (Lei 6.766/1979) contempla, de maneira expressa, as "restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente" (art. 26, VII). Do dispositivo legal resulta, assim, que as restrições urbanístico-ambientais legais apresentam-se como normas-piso, sobre as quais e a partir das quais operam e se legitimam as condicionantes contratuais, valendo, em cada área, por isso mesmo, a que for mais restritiva (= regra da maior restrição).

6. Em decorrência do princípio da prevalência da lei sobre o negócio jurídico privado, as restrições urbanístico-ambientais convencionais devem estar em harmonia e ser compatíveis com os valores e exigências da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das normas infraconstitucionais que regem o uso e a ocupação do solo urbano.

7. Negar a legalidade ou legitimidade de restrições urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as legais, implicaria recusar cumprimento ao art. 26, VII, da Lei Lehmann, o que abriria à especulação imobiliária ilhas

verdes solitárias de São Paulo (e de outras cidades brasileiras), como o Jardim Europa, o Jardim América, o Pacaembu, o Alto de Pinheiros e, no caso dos autos, o Alto da Lapa e a Bela Aliança (City Lapa).

8. As cláusulas urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as restrições legais, correspondem a inequívoco direito dos moradores de um bairro ou região de optarem por espaços verdes, controle do adensamento e da verticalização, melhoria da estética urbana e sossego.

9. A Administração não fica refém dos acordos "egoísticos" firmados pelos loteadores, pois reserva para si um ius variandi, sob cuja égide as restrições urbanístico-ambientais podem ser ampliadas ou, excepcionalmente, afrouxadas.

10. O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do ius variandi de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos.

11. O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão difudidos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

12. Além do abuso de direito, de ofensa ao interesse público ou inconciliabilidade com a função social da propriedade, outros motivos determinantes, sindicáveis judicialmente, para o afastamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais podem ser enumerados: a) a transformação do próprio caráter do direito de propriedade em questão (quando o legislador, p. ex., por razões de ordem pública, proíbe certos tipos de restrições), b) a modificação irrefutável, profunda e irreversível do aspecto ou destinação do bairro ou região; c) o obsolescimento valorativo ou técnico (surgimento de novos valores sociais ou de capacidade tecnológica que desconstitui a necessidade e a legitimidade do ônus), e d) a perda do benefício prático ou substantivo da restrição.

13. O ato do servidor responsável pela concessão de licenças de construção não pode, a toda evidência, suplantar a legislação urbanística que prestigia a regra da maior restrição. À luz dos princípios e rédeas prevalentes no Estado Democrático de Direito, impossível admitir que funcionário, ao arrepio da legislação federal (Lei Lehmann), possa revogar, pela porta dos fundos e casuisticamente, conforme a cara do freguês, as convenções particulares firmadas nos registros imobiliários.

14. A regra da maior restrição (ou, para usar a expressão da Lei Lehmann, restrições "supletivas da legislação pertinente") é de amplo conhecimento do mercado imobiliário, já que, sobretudo no Estado de São Paulo, foi reiteradamente prestigiada em inúmeros precedentes da

Corregedoria-Geral de Justiça, em processos administrativos relativos a Cartórios de Imóveis, além de julgados proferidos na jurisdição contenciosa.

15. Irrelevante que as restrições convencionais não constem do contrato de compra e venda firmado entre a incorporadora construtora e o proprietário atual do terreno. No campo imobiliário, para quem quer saber o que precisa saber, ou confirmar o que é de conhecimento público, basta examinar a matrícula do imóvel para aferir as restrições que sobre ele incidem, cautela básica até para que o adquirente verifique a cadeia dominial, assegure-se da validade da alienação e possa, futuramente, alegar sua boa-fé. Ao contrato de compra e venda não se confere a força de eliminar do mundo jurídico as regras convencionais fixadas no momento do loteamento e constantes da matrícula do imóvel ou dos termos do licenciamento urbanístico-ambiental. Aqui, como de resto em todo o Direito, a ninguém é dado transferir o que não tem ou algo de que não dispõe *nemo dat quod non habet*.

16. Aberrações fáticas ou jurídicas, em qualquer campo da vida em sociedade, de tão notórias e auto-evidentes falam por si mesmas e independem de prova, especializada ou não (Código de Processo Civil, art. 334, I), tanto mais quando o especialista empresário, com o apoio do Administrador desidioso e, infelizmente, por vezes corrupto, alega ignorância daquilo que é do conhecimento de todos, mesmo dos cidadãos comuns.

17. Condenará a ordem jurídica à desmoralização e ao descrédito o juiz que legitimar o rompimento odioso e desarrazoado do princípio da isonomia, ao admitir que restrições urbanístico-ambientais, legais ou convencionais, valham para todos, à exceção de uns poucos privilegiados ou mais espertos. O descompasso entre o comportamento de milhares de pessoas cumpridoras de seus deveres e responsabilidades sociais e a astúcia especulativa de alguns basta para afastar qualquer pretensão de boa-fé objetiva ou de ação inocente.

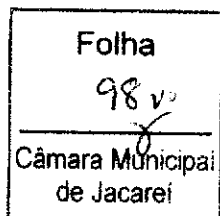
18. O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja seu interesse, conhecimento ou habilidade nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável.

19. Recurso Especial não provido.

(REsp 302.906/SP, SEGUNDA TURMA, DJe 01/12/2010)

XV. No mesmo sentido, encontra-se também o julgamento da Quarta Turma no AREsp 224.127/SP (DJe 10/02/2017), o qual aborda o mesmo assunto sobre conflitos entre restrições urbanísticas convencionais e as leis municipais.

Superior Tribunal de Justiça



XVI. Uma leitura mais apressada do judicioso acórdão, cuja ementa se encontra acima, poderia indicar a prevalência, em qualquer circunstância, das convenções restritivas unilateralmente criadas pelo loteador frente à legislação municipal.

XVII. No entanto, no REsp 302.906/SP, discute-se a legitimidade da lei de zoneamento do Município de São Paulo, o qual tinha como regra, na presença de divergência entre convenção de loteamento e a postura municipal, fazer prevalecer a norma mais restritiva. Portanto, não é uma prevalência que ocorre em qualquer hipótese, mas sim com fundamento na lei municipal aplicável somente àquela hipótese, isto é, aquela da cidade de São Paulo/SP.

XVIII. Atento a esta distinção, o Tribunal de origem fez a necessária ressalva quanto à lei municipal incidente nesta controvérsia, qual seja, a do município de Ribeirão Preto/SP. Após analisar o mencionado julgamento do STJ, o TJ/SP afirma o seguinte:

As avenidas Carlos Consoni e João Fiusa, situadas no loteamento Jardim Canadá, bem como a avenida Presidente, estão elencadas no Anexo VIII, item "b" como "avenida" (fls. 165 e 166), ou seja, referida legislação municipal permitiu o uso de não residencial apenas nas avenidas do loteamento, por se tratar de polo gerador de tráfego e fluxo de pessoas, que liga pontos importantes da cidade. O uso exclusivamente residencial e unifamiliar das demais vias foi mantido. (e-STJ fls. 1137-1138)

XIX. Nessa perspectiva, na jurisprudência deste Tribunal Superior, não há fundamento para a pretensão da recorrente de fazer prevalecer uma restrição convencional originária, imposta unilateralmente pelo loteador, frente à legislação

municipal que, de forma fundamentada, abranda essas restrições.

V. DA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEGISLAÇÃO FEDERAL

XX. No que se refere à violação aos arts. 26, VII, e 28 da Lei 6.766/79, em primeiro lugar, tais dispositivos tratam sobre elementos obrigatórios sobre a transmissão das unidades do loteamento, com a expressa previsão sobre a possibilidade de criação de restrições urbanísticas convencionais do loteamento, bem como a forma de suas modificações, *in verbis*:

Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações:

(...)

VII - declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente.

(...)

Art. 28. Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação.

XXI. Ressalte-se, desde já, que se admite essa argumentação, simplesmente pelo fato inegável de tais dispositivos terem sido utilizados no fundamento do acórdão recorrido. No entanto, dois elementos são primordiais na análise dessa alegada violação, um anterior e outro posterior à mencionada Lei 6.766/79.

XXII. Em primeiro lugar, como consta nos autos, a constituição do loteamento em discussão ("Jardim Canadá – Gleba 1A") ocorreu anteriormente à entrada em vigor da Lei 6.766/79, ainda sob a vigência do Decreto-Lei nº 58/1937.

XXIII.

Ademais, após a mencionada Lei do Parcelamento do Solo Urbano, foi promulgada nada menos que a Constituição Federal de 1988, a qual trouxe profundas modificações no quesito da autonomia e da competência legislativa dos municípios brasileiros, competindo-lhes de forma primordial dispor sobre o ordenamento territorial, nos termos dos arts. 30, I e VIII, e 182, *caput*, da CF/1988.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

XXIV. Dessa forma, não há como opor uma restrição urbanística convencional, com fundamento na Lei 6.766/79, à legislação municipal que dispõe sobre o uso permitido dos imóveis de determinada região. De fato, já em conformidade com a nova ordem constitucional, a Lei 9.785/99 alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em seu art. 4º, § 1º, para reconhecer expressamente que essa competência é do município, *in verbis*:

Lei 6.766/79

Art. 4º (...) § 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

XXV. Ademais, essa interpretação está em consonância, inclusive, com o julgamento da Segunda Turma, invocado pelo recorrente para fins de comprovação de dissídio jurisprudencial. Nesse sentido, veja-se que, no REsp 302.906/SP, o STJ já se manifestou no sentido de que é permitido, havendo justificativa de interesse

público, que o município abrande as limitações contidas nas restrições urbanísticas convencionais:

9. A Administração não fica refém dos acordos "egoísticos" firmados pelos loteadores, pois reserva para si um ius variandi, sob cuja égide as restrições urbanístico-ambientais podem ser ampliadas ou, excepcionalmente, afrouxadas.

10. O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do ius variandi de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos.

11. O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

12. Além do abuso de direito, de ofensa ao interesse público ou inconciliabilidade com a função social da propriedade, outros motivos determinantes, sindicáveis judicialmente, para o afastamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais podem ser enumerados: a) a transformação do próprio caráter do direito de propriedade em questão (quando o legislador, p. ex., por razões de ordem pública, proíbe certos tipos de restrições), b) a modificação irrefutável, profunda e irreversível do aspecto ou destinação do bairro ou região; c) o obsolescimento valorativo ou técnico (surgimento de novos valores sociais ou de capacidade tecnológica que desconstitui a necessidade e a legitimidade do ônus), e d) a perda do benefício prático ou substantivo da restrição.

xxvi. Em conclusão, diferentemente do que alega o recorrente, no acórdão recorrido não há qualquer ofensa ao disposto nos arts. 26 e 28 da Lei 6.766/79 e, assim, inexistente qualquer motivo para sua reforma.

VI. DA CONCLUSÃO

xxvii. Forte nessas razões, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial

e, nessa parte, NEGO-LHE PROVIMENTO, com fundamento no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ.

XXVIII. Por fim, em razão do disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015, visto que sentença, à fl. 802 (e-STJ), fixou a sucumbência por equidade em R\$ 7.240,00 (sete mil, duzentos e quarenta reais), majoram-se os honorários advocatícios para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
TERCEIRA TURMA**

Número Registro: 2018/0205569-4 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.774.818 / SP**

Números Origem: 09373830720128260506 9373830720128260506

PAUTA: 19/05/2020

JULGADO: 19/05/2020

Relatora

Exma. Sra. Ministra **NANCY ANDRIGHI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MOURA RIBEIRO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ROGÉRIO DE PAIVA NAVARRO**

Secretário

Bel. **WALFLAN TAVARES DE ARAUJO**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SOCIEDADE AMIGOS DO CANADA I A
ADVOGADOS : MARCOS VALÉRIO FERRACINI MORCILIO - SP125456
LEANDRO FAZZIO MARCHETTI - SP250150
SOC. de ADV. : ABRAHAO ISSA NETO E JOSE MARIA DA COSTA SOCIEDADE DE
ADVOGADOS
RECORRIDO : ADVOCACIA J SAULO RAMOS
ADVOGADOS : OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL - SP015542
OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL JUNIOR - SP111280
HENRIQUE AUGUSTO NOGUEIRA SANDOVAL - SP201402
MARIANA CORDEIRO DANTAS - DF054613

ASSUNTO: DIREITO CIVIL - Coisas - Propriedade - Direito de Vizinhaça

SUSTENTAÇÃO ORAL

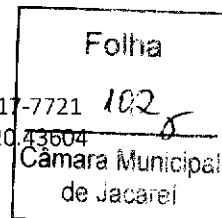
Dr(a). **HENRIQUE AUGUSTO NOGUEIRA SANDOVAL**, pela parte RECORRIDA: ADVOCACIA J SAULO RAMOS

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia TERCEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Terceira Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso especial e, nesta parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Paulo de Tarso Sanseverino, Ricardo Villas Bôas Cueva, Marco Aurélio Bellizze e Moura Ribeiro (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.



AS RESTRIÇÕES CONVENCIONAIS DE LOTEAMENTO E O DIREITO PÚBLICO

CONVENTIONAL PRIVATE RESTRICTIONS OF URBAN SOIL SUBDIVISION AND PUBLIC LAW

Carlos Ari Sundfeld¹
André Rosilho²

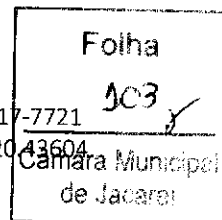
RESUMO

O artigo apresenta a discussão jurisprudencial, que se insere nos campos do direito constitucional e do direito urbanístico, sobre a aplicação das leis municipais que não observem restrições convencionais de uso do solo urbano anteriores, instituídas por loteador privado. A discussão é se as convenções de loteamento gerariam, para cada proprietário, direito adquirido de efeitos gerais, oponível ao próprio legislador municipal. Com base na Constituição e nas normas gerais federais, o estudo conclui que não existe direito adquirido individual quanto ao estatuto jurídico geral da propriedade de terceiros, cuja definição é de competência pública, sendo matéria reservada à lei. Os imóveis urbanos estão sujeitos ao cumprimento da função social assinalada pelas leis urbanísticas municipais, que redefinem periodicamente os usos a que estão destinados. Restrições convencionais quanto ao uso dos lotes são apenas supletivas; elas se aplicam se, e enquanto, não existirem regras próprias na legislação municipal. Quando justificável como política urbana, a preservação do patrimônio cultural ou ambiental associado ao loteamento tem instrumentos adequados, como as regras específicas do plano diretor e, em casos especiais, o tombamento.

Palavras-chave: Constituição Federal, art. 5º, XXXVI, e art. 182. Lei 6.766, de 1979, art. 26, VII. Lei 10.257, de 2001. Direito urbanístico. Direito de propriedade. Função social da propriedade.

¹ Professor Titular da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Doutor e Mestre em direito administrativo pela PUC/SP. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - FGV Direito SP – Brasil. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0002-1796-5197> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8907986852429278> E-mail: carlos@sundfeld.adv.br

² Professor da FGV DIREITO SP. Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - FGV Direito SP – Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5960334201878976> E-mail: andre.rosilho@fgv.br



ABSTRACT

The article presents the jurisprudential discussion, that falls within the field of constitutional and urban law, about the application of municipal laws that do not observe previous conventional restrictions of the use of urban soil, instituted by a private agreement. The discussion is if soil subdivision conventions would generate, for each owner, an acquired right of general effects, opposable to the municipal legislator. Based on the Brazilian Federal Constitution and general federal regulations, the study concludes that there is not an acquired individual right, founded in a private agreement, that can prevail over a supervening public norm. Urban real estate is subject to the social function fulfillment signaled by municipal urbanistic laws, that periodically redefine the uses for which they are destined. Conventional private restrictions about the use of soil are only supplementary; they apply if, and while, there are no specific rules in municipal legislation. When justifiable as an urban policy, the preservation of cultural or environmental heritage associated with the soil subdivision has adequate instruments, such as specific rules of zoning ordinance and, in special cases, the preservation of patrimony by an administrative act.

Keywords: Brazilian Federal Constitution, article 5º, XXXVI, art. 182. Law 6.766, of 1979, art. 26, VII. Law 10.257, of 2001. Urban Law. Property right. Social function of the property.

INTRODUÇÃO

Este estudo trata de questão importante sobre o relacionamento entre o público e o privado no campo do urbanismo. Ele analisa se as restrições convencionais privadas quanto ao uso de imóveis loteados devem subsistir contra regra pública de lei urbanística municipal posterior, que vocacione os mesmos imóveis a destinação diversa da definida no passado pelo loteador.

A possível ultratividade de norma convencional, fazendo a restrição privada do loteador valer inclusive contra eventual lei municipal nova, suscita a discussão sobre qual ato teria legitimidade para definir o regime jurídico geral dos imóveis resultantes de loteamento. Seriam decisões de origem privada que, por terem gerado expectativas em proprietários e vizinhos, deveriam merecer proteção permanente, como direito adquirido? Seriam decisões de origem pública, adotadas nas leis locais pelas autoridades eleitas?

A manutenção de antigas restrições de uso, se por um lado pode atender as expectativas consolidadas de proprietários e de vizinhos e as visões favoráveis à ampla conservação de padrões

urbanísticos do passado, por outro lado restringe o exercício da competência legislativa atribuída pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) aos municípios e tem o efeito prático de dificultar o desenvolvimento equilibrado da cidade (por meio, por exemplo, da adequação do adensamento às novas características de certa região, o que limita o acesso a melhoramentos públicos como o Metrô e os corredores de transporte).

A discussão de fundo, portanto, é sobre a harmonização dos interesses mais gerais da cidade com as expectativas individuais dos proprietários e moradores já instalados. De que lado estão o interesse público e o Direito?

O foco deste estudo não é conceitual ou principiológico, mas formal. A dúvida é saber se o ordenamento jurídico nacional permite, ou não, que o regramento privado quanto ao uso de seu imóvel, formalizado no passado, seja considerado cláusula pétrea, gerando ato jurídico perfeito e direito adquirido para vizinhos e proprietários e tornando-se imune às mudanças futuras que, quanto ao uso da propriedade urbana, venham a ser promovidas pelo legislador municipal.¹

Em decisão da 2ª. Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, no Recurso Especial 302.906 - SP (BRASIL, 2010), entendeu-se que o legislador municipal não teria ampla competência para fazer incidir condições de edificação menos restritivas sobre áreas sujeitas a restrições convencionais.²

Segundo o acórdão da 2ª. Turma do STJ, o “exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento (...)”. Por isso, estaria submetido “ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanísticos-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes” (§ 11 do Resp. 302.906/SP).

As cláusulas urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as restrições legais, corresponderiam “a inequívoco direito dos moradores de um bairro ou região de optarem por espaços verdes, controle do adensamento e da verticalização, melhoria da estética urbana e sossego”. Por essa razão, a administração, apesar de ter reservado “para si um *ius variandi*”, só poderia abrandar restrições urbanístico-ambientais convencionais em havendo “ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público” (§§ 9º e 10º do Resp. 302.906/SP).

Esse posicionamento judicial merece ampla rediscussão, em especial quanto aos aspectos públicos e constitucionais envolvidos.³

Em sentido diverso desse precedente, a conclusão do presente artigo é que a Constituição Federal e a legislação nacional conferem ao Legislativo municipal o dever e a competência de definir e redefinir os usos possíveis dos imóveis, impedindo, assim, que estes acabem petrificados por deliberações privadas ou por leis antigas, obstando o livre desenvolvimento da cidade segundo as necessidades de cada época.

As bases dessa conclusão estão, por um lado, como será examinado no item 1 do estudo, no art. 182 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – EC, lei 10.257 (BRASIL, 2001) que indicaram a legislação municipal como a competente para resolver sobre os usos possíveis da propriedade urbana em cada época e instituíram reserva de lei formal para a imposição de restrições gerais aos direitos de propriedade.

De outro lado, como será discutido no item 2, estão na Lei de Loteamentos, lei 6.766 (BRASIL, 1979) ao estabelecer que as restrições convencionais (restrições privadas do loteador) serão apenas supletivas, e não suplementares, da legislação pública. O caráter supletivo é importante por razões constitucionais, pois evita que restrições gerais criadas no passado por atos privados constituam empecilho ao pleno exercício do dever-poder de o legislador municipal ordenar o uso do solo urbano, o que é matéria reservada à lei.

No item 3, o artigo argumenta que a incidência de lei nova sobre uso de imóveis urbanos não é incompatível com a preservação de padrões urbanísticos do passado – quando estes realmente tenham valor público, reconhecido pelas autoridades no exercício de competências vinculadas a instrumentos específicos da política urbana.

Por fim, uma breve conclusão resume os argumentos do artigo.

1. A DEFINIÇÃO DO USO DE IMÓVEIS URBANOS COMO COMPETÊNCIA PÚBLICA

A visão segundo a qual as convenções privadas de loteamento seriam atos jurídicos perfeitos e gerariam direitos adquiridos em favor de cada proprietário de lote, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, tem como consequência a afirmação de inconstitucionalidade de todas as leis municipais supervenientes que não observem restrições de uso instituídas anteriormente por loteador privado.

Mas será viável falar em ato jurídico perfeito e direito adquirido de efeito geral neste caso?

O exame do Direito positivo sugere serem inadequadas as interpretações de lei – por vezes baseadas em princípios, em visões restritivas aos empreendedores imobiliários ou em desconfiança genérica contra autoridades municipais – que favorecem grupos de interesses, em especial moradores de bairros de elite,⁴ negando aplicação a normas legais urbanísticas editadas no exercício do *ius variandi* municipal.

As normas gerais nacionais parecem claras a respeito.

Elas não só reconhecem ser municipal a competência legislativa para a definição, em caráter geral, dos usos a que os imóveis urbanos estão vocacionados. Também instituem reserva de lei formal para essa definição. Ademais, proibem que as possibilidades de uso imobiliário acabem petrificadas por deliberações privadas ou por leis antigas que impeçam o livre desenvolvimento da cidade, segundo as necessidades de cada época.

As restrições convencionais de loteamento são estabelecidas nos contratos que os loteadores privados firmam com os compradores de lotes – decreto-lei federal 58 (BRASIL, 1937a, art. 11, *g, in fine*), e seu regulamento, o decreto federal 3.079 (BRASIL, 1938, art. 11, *g*); e lei federal 6.766, de 1979 (art. 26, VII).

Nem o poder público municipal, nem sua Câmara Municipal, são partes nesses contratos. Assim, as restrições de uso dos lotes que vierem a ser previstas nessas convenções privadas não têm como ser opostas à Municipalidade.

Ainda que, por alguma circunstância, uma Municipalidade venha a conhecer ou aprovar a instituição de restrição privada de uso de loteamento, não poderia fazê-lo com efeito limitativo de sua própria competência legislativa futura. O poder público não está autorizado a transacionar sobre o regime jurídico geral das propriedades urbanas, não podendo conferir, a sujeitos específicos, direitos contra as regras que, no futuro, irão regular direitos e atividades de terceiros. Não existe ato jurídico perfeito ou direito adquirido individual quanto ao estatuto jurídico geral da propriedade de terceiros.

Para viabilizar o desenvolvimento da cidade, segundo as necessidades de cada época, a Constituição e as leis sujeitam os imóveis urbanos ao *cumprimento da função social* assinalada pelas leis urbanísticas municipais.⁵ Cabe a essas leis municipais redefinir, periodicamente e em caráter geral, os usos dos imóveis. Existe *reserva de lei formal* para o delineamento da função social das propriedades urbanas, de que as possibilidades de uso são o elemento essencial.

Para o Direito brasileiro, o regime de uso da propriedade urbana é, por natureza, mutável, e a competência para fazer sua definição e redefinição em cada época é do legislador municipal. É dele, o

representante da população da cidade como um todo, a tarefa de definir o interesse público urbanístico local.⁶

As normas constitucionais e as normas legais nacionais sobre direito urbanístico asseguram o *jus variandi* do poder público municipal, contrapondo-se ao congelamento do regime jurídico de uso de propriedades urbanas específicas e prevendo a aplicação plena da lei municipal nova que, em atenção a necessidades públicas contemporâneas identificadas pelo legislador, venha a facultar usos alternativos e a afastar restrições convencionais privadas ou anteriores restrições legais públicas.

O art. 182 da Constituição Federal, inserido em capítulo sobre Política Urbana, dispõe que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (§ 2º). O plano diretor é aprovado e renovado periodicamente pelo legislador municipal, no exercício de sua competência para “legislar sobre os assuntos de interesse local”, de “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” e de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CF, art. 30, I, II e VIII). Em conjunto com as demais leis, o plano diretor tem o dever de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (*caput*), viabilizando também a “expansão urbana” (§ 1º).

Assim, a definição, com caráter geral, dos usos das propriedades urbanas, é matéria reservada à lei. O “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” são funções públicas municipais (CF, art. 30, VIII) insuscetíveis de delegação permanente a particulares. O plano diretor tem de ser editado, alterado e complementado por lei formal aprovada pela Câmara Municipal (CF, art. 182, § 1º). E o uso privado dos imóveis tem de se adequar à função social que lhes for imposta pela lei formal (CF, art. 182, §§ 2º e 4º).

Em conformidade com esse regime constitucional, o Estatuto da Cidade dispõe que compete à legislação urbanística municipal editar as regras “que regulam o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo” (EC, art. 1º, parágrafo único).

Não é tarefa dos loteadores privados, em princípio, limitar de modo geral e permanente o uso a que, daí por diante, os imóveis das diversas áreas da cidade estarão vocacionados. Regular os usos é missão para o “planejamento municipal”, a cargo da lei local (EC, art. 4º, III). A maior amplitude no uso dos imóveis é de interesse público.

O decreto-lei 271 (BRASIL, 1967), que há mais de 50 anos modernizou a legislação civil sobre o assunto, foi expresso ao dizer que “os Municípios poderão, quanto aos loteamentos: I – obrigar a sua subordinação às necessidades locais, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado” (art. 2º).

É a legislação municipal que, a partir do plano diretor, define em cada época a função social dos diversos imóveis, garantindo o atendimento dos interesses públicos: as “necessidades dos cidadãos” e o “desenvolvimento das atividades econômicas” (EC, art. 39).

O legislador municipal tem o poder e o dever de rever periodicamente, ao menos a cada 10 anos, as definições sobre a função social dos imóveis, alterando as regras de uso para adequá-las às novas necessidades da cidade (EC, art. 40, § 3º). O regime jurídico dos usos dos imóveis é, por natureza, variável; petrificá-lo não é compatível com o Estado da Cidade (VICHÍ, pp. 112 e ss.).

A cidade é dinâmica. Por isso, as regras de uso dos imóveis, especialmente quando de origem privada, não devem ser congeladas. É importante preservar a competência legislativa municipal, valorizada pelas normas nacionais.

O legislador municipal da atualidade tem competência plena para autorizar novos usos, pois do contrário teria relevantes dificuldades em viabilizar o desenvolvimento da cidade e atender às necessidades supervenientes da coletividade dos habitantes. Por isso é que, no sistema do direito urbanístico brasileiro, não se pode opor, à nova lei urbanística local, ato jurídico perfeito ou direito adquirido que garanta a ultratividade de norma convencional ou legal que, no passado, tenha restringido o uso de propriedade específica.

Continua oportuna, portanto, a advertência de Meirelles (1973, p. 15, *itálicos do original*):

“... toda a legislação urbanística é norma de *ordem pública*, prevalente não só sobre as disposições de *interesse privado*, como, e principalmente, sobre as *restrições convencionais de loteamento*, limitadas a determinados bairros. E nem poderia ser de outro modo, porque se as *restrições convencionais* pudessem prevalecer sobre as *leis urbanísticas* seria a supremacia do *individual* sobre o *social*, do *interesse particular* sobre o *interesse público*, sempre presumido nas *normas de ordem pública*.”

Diante disso, o *jus variandi* do legislador local quanto aos usos das propriedades urbanas não deve ser visto como excepcional, tampouco limitado. O legislador tem, em cada época, a plena competência para autorizar novos usos, sendo estranhas ante a Constituição e o Estatuto da Cidade

interpretações que, com fundamentos variados, acabem por negá-lo ou por restringi-lo em princípio, esvaziando a reserva de lei formal existente na matéria.

Evidentemente, o legislador municipal de certo momento pode optar por conferir *status* de restrição legal, de interesse público, a condicionamento que, no passado, tenha nascido em simples âmbito privado, na inscrição do loteamento. Mas isso não vinculará o legislador futuro. Ele pode autorizar novos usos para os imóveis, não só afastando, total ou parcialmente, antigas restrições convencionais privadas, como revogando restrições legais públicas que, com base ou não naquelas restrições privadas, tiverem sido previstas no passado pelo legislador municipal.

2. CARÁTER SUPLETIVO DAS RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS CONVENCIONAIS

Não havendo norma pública – isto é, lei municipal que regule o uso e a ocupação da gleba a lotear, impondo restrições legais urbanísticas ao exercício do direito de propriedade – o loteador poderá fazê-lo no âmbito privado, por convenção. Estas serão as “restrições urbanísticas convencionais”.

A Lei de Loteamentos (lei federal 6.766, de 1979) aceita as restrições urbanísticas convencionais com *caráter apenas supletivo*, para valerem até o surgimento de lei local específica. Se as restrições privadas de loteamento prevalecessem com efeitos gerais, restringindo o uso de todos os lotes do empreendimento, isso seria contraditório com a reserva legal existente na matéria.

Em seu art. 26, VII, a Lei de Loteamentos foi expressa em dizer que as restrições privadas, estabelecidas por convenção, nos contratos de compra e venda de lotes, são apenas “*supletivas da legislação pertinente*”.

O que significa o *caráter supletivo*?

Na omissão do legislador municipal, o loteador privado e os compradores assumem, de modo temporário e condicionado, em relação ao imóvel a lotear, também a função de natureza geral de definir regras de uso. E isso apesar de tais regras em grande medida produzirem impacto público, sobre a cidade como um todo – razão pela qual, em circunstâncias normais, elas teriam de ser estabelecidas pelo Legislativo, garantindo a harmonização dos interesses de todos os seus habitantes.

Ao admitir restrições convencionais privadas, a Lei de Loteamentos não delegou a disciplina permanente de matéria constitucionalmente reservada à lei municipal, não negou o caráter mutável

das regras de uso dos terrenos, tampouco limitou para o futuro a competência do legislador local. Seu art. 26, VII veiculou norma para viabilizar a solução privada, em caráter temporário, da *lacuna jurídica* – lacuna essa causada pela omissão do legislador municipal, à época do loteamento, quanto ao regime público de uso e ocupação dos imóveis.

A lei não permite que as restrições convencionais, criadas pelo loteador privado e aceitas pelos primeiros adquirentes, sejam perpétuas e vigorem, como se públicas fossem, *em acréscimo* às restrições legais municipais, prevalecendo sobre estas últimas quando elas, as convencionais, forem mais restritivas. Até porque isso seria incompatível com a reserva legal instituída pela Constituição para a definição da função social e, portanto, dos usos das propriedades urbanas.

A razão, como visto, é simples: para se referir ao efeito normativo das restrições convencionais, a Lei de Loteamentos usou o conceito de *norma supletiva* e não o de *norma suplementar*.

A diferença é relevante.

Norma supletiva – a que se referiu o art. 26, VII da Lei de Loteamentos – é a que se aplica temporariamente, na *ausência da norma competente*. É a norma que supre lacuna. E que, portanto, deve deixar de ser aplicada assim que cessar a omissão do legislador, isto é, quando surgir a norma competente específica. *Norma suplementar*, ao contrário, é norma permanente, que complementa, com detalhes ou com novas restrições, a regulação já estabelecida em norma geral, vigorando a par desta.

Como a incidência de *normas supletivas* é, por natureza, sujeita a condição resolutiva (desde a origem sua incidência é *precária*, valendo enquanto durar a omissão da norma específica), ela não é capaz de gerar direitos adquiridos contra a norma específica futura, editada por lei.

A expressão “restrições supletivas” não foi adotada por acaso pela Lei de Loteamentos em 1979. Muito antes desse ano a expressão era corrente no setor – e com ela doutrina e jurisprudência queriam dizer que as restrições convencionais privadas cederiam quando do advento da lei urbanística específica.

Um trecho de Meirelles (op. cit., pp. 14 e 21, itálicos do original) – escrito em 1973, quando os loteamentos urbanos eram regidos pelo decreto-lei 58, de 1937, e pelo decreto-lei 271, de 1967 – o comprova:

“... o loteador estabelece a destinação do seu loteamento e o modo e forma de utilização dos lotes, através de *restrições convencionais* a serem obedecidas permanentemente por todos os adquirentes de lote e respeitadas pelo próprio loteador e até pelos Poderes Públicos, enquanto não derogadas por lei urbanística superveniente. (...) Nem mesmo em relação a vizinhos a proibição convencional subsiste, porque era *supletiva da lei urbanística* e só operava efeitos válidos no seu vazio.”

Essa posição tinha sólida base jurídica.⁷ As restrições eram matéria dos contratos de compra e venda de cada lote (decreto-lei 58, de 1937, art. 11, g, *in fine*), com efeitos somente entre partes e seus sucessores, não havendo base legal para a vinculação de terceiros. Aliás, a lei nacional da época era expressa ao reconhecer o caráter mutável até do plano de loteamento, ressalvada a proteção da situação material específica de cada lote já vendido (art. 1º, § 4º).

Assim, o art. 26, VII da lei 6.766, de 1979, apenas viria a tornar expresso o regime que, já à época do decreto-lei 58, de 1937, era reconhecido quanto às restrições instituídas pelas convenções privadas de loteamento. Eram restrições somente supletivas, temporárias, que valeriam até que o legislador local dispusesse de modo específico sobre o tema.

Se a Lei de Loteamentos de 1979 houvesse atribuído, às restrições convencionais privadas de loteamento, efeitos não só gerais, como permanentes – para prevalecerem inclusive contra as leis posteriores competentes – ela não teria sido recepcionada pela Constituição de 1988.

Pelos arts. 30, VIII e 182 da atual Constituição, a definição, com caráter geral, da “função social” das propriedades urbanas e “o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” são matéria reservada à lei formal, renovada periodicamente. Tais competências não podem ser objeto de delegação em branco a particulares, tampouco podem ser esvaziadas, em todo ou em parte, pela ultratividade de convenções privadas do passado.

Também fora do mundo urbanístico a distinção conceitual entre norma supletiva e norma complementar está consagrada. Ela é unívoca no Direito brasileiro, estando presente não só na legislação, mas na própria Constituição.

Na legislação, é paradigmático o art. 15 do atual Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a): “Art. 15. *Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.*”

Não há dúvida: para a legislação brasileira, norma supletiva é a que só se aplica em caso de omissão, para suprir lacuna. É esse também o conceito de “restrições supletivas” adotado pelo art. 26,

VII da Lei de Loteamentos para impedir que as convenções de loteamento do passado acabassem por comprometer a reserva legal, que existe em favor da Câmara Municipal, para a definição e redefinição, em cada época, da função social dos imóveis urbanos.

Quanto aos conceitos constitucionais de *normas suplementares* e *normas supletivas*, nota-se que o Constituinte, ao dispor sobre a legislação concorrente, em matérias como urbanismo e meio ambiente (art. 24, I e VI), conferiu: *a*) à União, competência para as normas gerais (art. 24, § 1º); *b*) aos Estados e aos Municípios, a *competência suplementar*, que lhes permite instituir novas restrições urbanísticas ou ambientais, ao lado das constantes da lei nacional (arts. 24, § 2º e 30, II); e, ainda, *c*) aos Estados, a *competência supletiva*, que, na inexistência de normas gerais, lhes permite legislar de forma plena sobre a matéria, mas de modo temporário, sendo que a eficácia das normas supletivas estaduais será suspensa quando da superveniência das normas gerais nacionais (art. 24, §§ 3º e 4º).

Embora os §§ 3º e 4º do art. 24 da Constituição não usem a expressão (“supletiva”) para designar a faculdade atribuída aos Estados, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que se trata de “competência supletiva” e de “normas supletivas”, sendo também pacíficas ao diferenciá-las da “competência suplementar” e das “normas suplementares”.⁸

Assim, os tradicionais conceitos de norma suplementar e norma supletiva, bem distintos, foram acolhidos pela Constituição Federal.

Portanto, as restrições convencionais supletivas sobre o uso dos terrenos (convenções privadas que, no regime do art. 11, *g*, do decreto-lei 58, de 1937, ou do art. 26, VII da lei 6.766, de 1979, tenham sido previstas de início pelo loteador na omissão de lei municipal quanto ao regime público) devem ter sua eficácia suspensa quando a lei municipal específica posterior vier a autorizar novos usos, inclusive a verticalização.

Certas normas convencionais restritivas não chegam a contrariar as diretrizes legais da legislação urbanística municipal, pois não impedem os imóveis de cumprir os fins sociais para os quais tenham sido vocacionados por essa legislação, que é a competente para essa definição. Exemplos seriam as exigências, na convenção, de recuos laterais ou de áreas de lotes maiores que os legais.

Mas em uma grande metrópole, como São Paulo ou Rio de Janeiro, a restrição convencional de uso (à verticalização, por exemplo), seria contrária à lei que vier a destinar a outros usos todos os imóveis daquela via ou zona. A incompatibilidade está em que a observância da restrição convencional impediria os imóveis de terem os *usos para os quais vieram a ser especialmente vocacionados pela lei urbanística* local. Diz o Supremo Tribunal Federal que a norma suplementar não pode inovar ou dispor

“de maneira oposta às diretrizes legais” da norma geral.⁹ A hipótese seria, então, de restrição convencional *incompatível com a lei municipal*, não de restrição a que se possa reconhecer o caráter de *suplementar*.

Se a lei municipal posterior vier a prever que os terrenos de certa zona devem a partir de então se destinar à verticalização, abrigando número maior de famílias – por agora contar com melhores facilidades urbanas – essa lei não estará atendendo a simples interesses privados – interesses de especuladores imobiliários, como dizem alguns críticos. Estará atendendo ao interesse público de fazer com que esses imóveis cumpram a função social mais ajustada às suas características atuais.

Seria estranho atribuir ao loteador privado e aos compradores do passado o poder de obstar para sempre o uso de um imóvel no interesse fundamental ao desenvolvimento da cidade, tal como posteriormente definido pela legislação – que é um interesse público.¹⁰

3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA PARA A PRESERVAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL

Quando necessária, a preservação de padrões urbanísticos do passado pode ser feita por meios adequados. O meio de caráter mais abrangente são as previsões nesse sentido do plano diretor e da legislação municipal de uso e ocupação do solo (EC, art. 2º, XII; art. 4º, III; art. 42-A, VI; art. 42-B, VI). E, quando for o caso, a preservação de imóveis específicos pode ser feita por *processo de tombamento* (CF, art. 216, V e § 1º; EC, art. 4º, V, d).

Já a prevalência, em princípio, de restrição convencional privada sobre as definições públicas feitas pela legislação urbanística superveniente, não é prevista pela legislação brasileira como meio legítimo para realizar preservação ambiental, histórica ou arquitetônica.

A definição e a redefinição da função social das propriedades urbanas em cada época são de competência pública, devendo ser feitas por lei, em virtude da reserva legal imposta pela Constituição (arts. 30, VIII e 182).

Os valores do passado, quando ainda faça sentido sua manutenção, e o meio ambiente, têm instrumentos adequados para sua preservação. Em primeiro lugar, as próprias leis municipais se incumbem disso, inclusive o plano diretor, quando é o caso. Em situações mais específicas, a preservação ambiental e histórica é garantida por meio de *tombamento*. Segundo o art. 216, V, da Constituição, “os conjuntos urbanos ... de valor histórico, paisagístico ... ecológico” incluem-se no

“patrimônio cultural brasileiro” e sua proteção pode ser feita por meio de “tombamento” (§ 1º). Essa disposição é complementada pelo Estatuto da Cidade, que incluiu o “tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano” entre os instrumentos da política urbana (art. 4º, V, d).

O art. 30, IX da Constituição, ao atribuir aos Municípios a tarefa de “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local”, mandou que eles observem “a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”, inclusive a legislação que contempla o processo de tombamento como forma juridicamente adequada para a imposição de restrições de uso sobre imóveis específicos – decreto-lei 25 (BRASIL, 1937b), cujo fundamento constitucional de validade se encontra atualmente no citado art. 216, § 1º da Constituição.

Esse instrumento já foi usado na cidade de São Paulo para manter as características urbanísticas originais de certas áreas (Jardim Europa, Jardim Paulista, Pacaembu), por meio do que se denominou “tombamento do traçado urbano”, o qual preservou, talvez com certo exagero, as próprias características dos lotes (usos, recuos, número de pavimentos), embora não as construções existentes sobre eles.¹¹

Em caráter secundário das leis municipais competentes, o tombamento – como processo administrativo de caráter técnico, com ampla participação dos interessados e da sociedade – desde que usado com o devido rigor jurídico, pode servir à identificação da existência ou não, nos padrões de uso dos imóveis adotados no passado, de valor histórico, paisagístico ou ambiental capaz de justificar sua preservação para certo conjunto urbanístico, mesmo contra as necessidades de crescimento da cidade.

Portanto, não faz sentido que, mesmo quando o legislador local venha a decidir pela alteração geral desses padrões, no interesse geral da cidade, eles acabem mantidos com base em interpretação ampliativa dos efeitos de convenção privada de loteamento, à margem dos instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade.

Não havendo norma legal especial neste sentido – tampouco decisão administrativa de tombamento que imponha a preservação de imóveis específicos por conta de características que tenham se constituído segundo os padrões do loteamento original – faltará fundamento jurídico para a não aplicação das opções, estas sim públicas, do planejamento urbanístico que seja aprovado em cada época, na forma da lei.¹²

Assim, soa como retórica a ideia, ventilada no acórdão de 2010 da 2ª. Turma do STJ, de considerar como “retrocesso” a opção pública, que venha a ser feita pelo legislador municipal

competente, pelo simples fato de ela ser em sentido oposto à do loteador do passado. Não há fundamento para falar em regressão quando o caso é mais propriamente de adaptação, ou até de avanço, segundo as novas necessidades da cidade, detectadas pelo poder legítimo. As restrições privadas do passado não se presumem mais adequadas que as normas de uso da legislação urbanística superveniente, que são normas públicas.¹³

De outro lado, é estranho querer exigir do legislador municipal, como fez o acórdão, uma prova infernal quanto ao caráter “clamoroso” deste novo interesse público, e não fazê-lo quanto ao interesse privado antigo, que se quer manter.

O processo legislativo, realizado com base em elementos técnicos e de modo totalmente aberto, é que garante a legitimidade e a adequada motivação das decisões que o legislador municipal tome na matéria. Na atualidade, essa função pública é exercida com participação democrática, pois o Estatuto da Cidade, em seu art. 40, § 4º, a impõe, por diversas formas, no “processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação”. São obrigatórios os debates e audiências públicas envolvendo a “população”, seja diretamente, seja por meio de “associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, assegurando-se ainda a “publicidade” e o “acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (EC, 40, § 4º, I, II e III).

Não existe, no Direito brasileiro, e em especial no art. 225 da Constituição Federal, um princípio que impeça o legislador urbanístico de alterar o regime jurídico geral de uso das propriedades para, em nome do interesse do desenvolvimento equilibrado da cidade, diminuir restrições, inclusive as de caráter ambiental, que tenham vigorado no passado por força de convenção privada ou de norma pública. A defesa da aplicação absoluta, ao caso, de um “princípio da proibição do retrocesso” é puramente ideológica, sem base normativa, legal ou constitucional.

CONCLUSÃO

Ressalvados os casos de imóveis cuja preservação tenha sido anteriormente imposta por processo regular de tombamento, na forma do art. 216, V e § 1º da Constituição, o exercício da competência legislativa municipal para autorizar novos usos dos imóveis urbanos (CF, art. 30, I, II e VIII, e art. 182) não pode, em função de possível interesse histórico, paisagístico ou ecológico, ser obstada por antigas restrições convencionais de loteamento.

Restrição de uso instituída por simples contratos privados, entre o loteador e os compradores de lotes, não vinculam os poderes públicos e não podem limitar o exercício futuro de suas competências legislativas. Existe *reserva de lei formal* quanto às regras gerais de uso e ocupação dos imóveis urbanos, para cumprimento de sua função social (CF, art. 30, VIII e art. 182).

Quanto ao tema das restrições privadas de uso, tais contratos não configuram atos jurídicos perfeitos e não geram, para cada proprietário, um direito adquirido com efeitos gerais, que possa ser oponível de modo permanente contra os novos usos dos demais lotes autorizados pela lei local.

No regime legal brasileiro, as restrições de uso constantes das convenções privadas de loteamento sempre foram de caráter apenas supletivo, temporário, para valerem até o advento da norma pública específica. Na lei 6.766, de 1979, que hoje rege a matéria, há previsão quanto a esse caráter somente supletivo (art. 26, VII), o que é coerente com a *reserva de lei formal* prevista pela Constituição para a definição e redefinição, a cada época, das regras gerais de uso e ocupação do solo. Sendo precárias, as restrições convencionais privadas quanto ao uso dos imóveis loteados são incapazes de configurar atos jurídicos perfeitos e gerar direitos adquiridos contra as normas públicas editadas por lei.

¹ Uma ampla síntese do debate doutrinário e jurisprudencial sobre a harmonização das convenções privadas de loteamento com as competências legislativas municipais se encontra no minucioso acórdão da apelação nº 0165744-43.2006.8.26.0000, do TJSP (SÃO PAULO, 2014b).

² Esse acórdão contrariou decisão da 1ª Turma do STJ, no Recurso Especial nº 289.093 – SP (BRASIL, 2003) que invocou precedentes do mesmo tribunal, no sentido da “impossibilidade de normas convencionais se sobreponem às limitações de ordem pública”.

³ No mesmo sentido da orientação da 2ª. Turma do STJ, registra-se o acórdão da 9ª Câmara de Direito Público do TJSP (SÃO PAULO, 2018) que provocou o incidente de inconstitucionalidade nº 048247-85.2018.8.26.0000, do Órgão Especial do TJSP (em tramitação). A 9ª. Câmara defendeu a rejeição de uma “concepção jacobina da lei”, que seria própria de visões “centralistas e totalitárias”, “ainda que democráticas”, para considerar como “claro excesso de poder legislativo”, violador de “ato jurídico perfeito” (e do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), a lei que autorizasse novos usos dos lotes, não admitidos pelas anteriores convenções privadas de loteamento.

Esse acórdão invocou como precedente a decisão na arguição de inconstitucionalidade nº 0055619-27.2014.8.26.0000, do Órgão Especial do TJSP (SÃO PAULO, 2014a), cujo fundamento principal foi a violação de direitos que teriam sido adquiridos por atos jurídicos perfeitos, com base no art. 26, VII da lei 6.766, de 1979. Na visão do presente estudo, tal orientação não pode prevalecer, pois o acórdão deixou de atentar para o correto sentido jurídico do caráter apenas supletivo – e, assim, temporário – dessas convenções privadas frente à legislação local específica superveniente, caráter que impede o reconhecimento de direito adquirido e de ato jurídico perfeito.

Aliás, decisões anteriores do próprio TJSP haviam aplicado de modo mais técnico a ideia de norma supletiva. Na Apelação 992.07.052495-4 (SÃO PAULO, 2010), o relator José Malerbi, invocando precedentes anteriores do tribunal, afirmara, a respeito de situação semelhante: “não se pode entender pela existência de direito adquirido, apto a gerar a ineficácia da atuação legislativa do Município. Deve-se atribuir à restrição convencional uma ‘função coletiva’, ainda de caráter particular, cuja legitimidade subsiste até que normas urbanísticas regulem

diversamente a matéria, visando adequar a região ao contexto da cidade, formatando a função social da propriedade urbana”.

- ⁴ Fernandes (2010, pp. 23-35), defendendo “políticas de proteção que sejam inclusivas e que resgatem a valorização imobiliária e simbólica da história e da cultura em todas as suas expressões”, também adverte criticamente, embora em contexto mais amplo, contra as medidas “centradas nas áreas onde vivem os grupos formadores de opinião”.
- ⁵ Quanto à função social das propriedades urbanas, ampliar em Sundfeld (1987, p. 1-22).
- ⁶ A abrangência da atuação estatal nesse campo é que impede a prevalência do que Parada (1999, p. 29 e ss.) denominou de “urbanismo de interesses privados”, abrindo espaço, como deve ser, para uma “função pública chamada urbanismo” (SUNDFELD, 2002, pp. 44).
- ⁷ A visão de Hely Lopes Meirelles, muito respeitada, foi invocada pelo relator, ministro Eduardo Ribeiro, em acórdão do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1992), para concluir que “as convenções relativas à utilização do solo não subsistem quando em desacordo com as normas municipais editadas, visando ao mesmo propósito. Não seria possível que o loteador estabelecesse regras, ainda que aceitas pelos primeiros adquirentes, que se tornariam praticamente imutáveis, muitas vezes afrontando as necessidades urbanísticas. Essas são dinâmicas, condicionam-se ao desenvolvimento da cidade, não sendo admissível que esse fique prejudicado”.
- ⁸ Na jurisprudência constitucional, vale a síntese de sua evolução em voto da min. Carmen Lúcia proferido na ADIn 2905/MG (BRASIL, 2015b): “A atividade legislativa supletiva, a dizer, a atuação dos Estados no caso de inexistência da legislação nacional, estaria fundada no § 3º do dispositivo constitucional mencionado [art. 24]...” (item 15 do voto, grifo nosso). Na doutrina, a lição clássica é de Almeida (1991, p. 163, grifo nosso), em sua monografia publicada logo após a edição da Constituição: “Na hipótese do § 3º, é de competência supletiva que se trata: na ausência de normas gerais da União, [os] Estados e Distrito Federal suprirão a falta, legislando para atender a suas peculiaridades”. A doutrina posterior se manteve intacta quanto a isso, como se vê de Moraes (2009, pp. 309 e 310).
- ⁹ Conferir a síntese dessa jurisprudência constitucional no citado voto da min. Carmen Lúcia na ADIn 2.905/MG (BRASIL, 2015b), que destaca: “... a lei estadual que, a pretexto de complementar as normas gerais editadas pelo poder central (§ 2º do art. 24 da Constituição da República), inovar ou dispuser de maneira oposta às diretrizes legais fixadas pela União violará os limites de sua competência legislativa concorrente.” Não é correta, portanto, a ideia de que sempre será compatível com a norma geral a norma suplementar mais restritiva; a ampliação das restrições é ilegítima e contrária à norma geral quando comprometa a atividade por ela autorizada.
- ¹⁰ Assim decidiu a 2ª. Câmara de Direito Público do TJSP (SÃO PAULO, 2006): “Restrição convencional imposta pelo loteador. Prevalência de lei de zoneamento posterior mais liberal. As restrições convencionais podem ser afastadas com base na lei do zoneamento, havendo interesse público relevante.”.
- ¹¹ Para a análise e crítica dessa experiência, v. Prata (2010, pp. 295-311).
- ¹² Na já referida arguição de inconstitucionalidade nº 0055619-27.2014.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2014a), o Órgão Especial do TJSP, invocando como precedente o acórdão da 2ª. Turma do STJ, aqui analisado, considerou inconstitucional, “por falta de relevante razão de ordem pública”, a lei urbanística de Atibaia que afastara antigas restrições de convenções privadas de loteamento. Mas essa solução parece frágil. É que, sem fundamento técnico apurado em regular processo administrativo de tombamento, o TJSP pressupôs a existência de valor histórico, paisagístico ou ecológico na preservação das restrições privadas, fazendo-as prevalecer sobre normas de ordem pública. Mas não há qualquer base constitucional ou legal para essa presunção.
- ¹³ A 1ª Câmara de Direito Público do TJSP, mesmo se inclinando, no citado acórdão da apelação nº 0165744-43.2006.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2014b), por uma orientação que, em certa medida, prestigia as convenções privadas, rejeitou a possibilidade de existir presunção em favor da preservação das restrições de uso nela previstas contra lei municipal posterior, afirmando: “é preciso consignar que a solução pela preponderância da restrição convencional à lei urbanística posterior mais liberal não é tão simples, nem automática.”

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 mar. 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/1VojI3i>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.905 – MG**. Plenário. Relator Min. Eros Grau. Brasília, DF, Voto-vista da Min. Cármen Lúcia, de 26 fev. 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2MAMRz0>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Processual Civil, Administrativo, Ambiental e Urbanístico. **Recurso especial n.º 302.906 - SP (2001/0014094-7)**. Segunda Turma. Rel. Min. Hermann Benjamin. Brasília, DF, j. 26 ago. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2EWto5H>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. **Recurso Especial n.º 289.093 – SP (2000/0122913-3)**. 1ª Turma. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, DF, j. 2 set. 2003, por maioria. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZSYRO9>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Estatuto da Cidade. Lei federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jul. 2001 e retificado em 17 jul. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/1oMRdw6>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 7.585-0 – SP (91.0001211-4)**. 3ª Turma. Relator Min. Eduardo Ribeiro, Brasília, DF, j. 9 nov. 1992, v.u. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 out. 1988, n.º 191-A, p. 01. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYIGL>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

_____. Decreto-lei federal n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <<https://bit.ly/2YdaEq2>>. Acesso em 26 jun. 2019.

_____. Lei Nacional de Loteamentos. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <<https://bit.ly/1zjkrro>>. Acesso em 05 jun. 2019.

_____. Decreto federal n.º 3.079, de 15 de setembro de 1938. Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para

pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 set. 1938. Disponível em: <<https://bit.ly/2BYbEWN>>. Acesso em 26 jun. 2019.

_____. Decreto-lei federal n.º 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 dez. 1937a, republicado em 17 dez. 1937 e republicação atualizada em suplemento de 8 abr. 1974. Disponível em: <<https://bit.ly/2ECNGkP>>. Acesso em 26 jun. 2019.

_____. Decreto-lei federal n.º 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 6 dez. 1937b. Disponível em: <<https://bit.ly/302UDer>>. Acesso em 26 jun. 2019.

FERNANDES, Edésio. Do Tombamento ao Planejamento Territorial e à Gestão Urbana. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**. Vol. V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

PARADA, Ramón. **Derecho Urbanístico**. Madri: Marcial Pons, 1999.

PRATA, Juliana Mendes. Práticas de Preservação na Cidade de São Paulo: estudos de tombamento de bairros. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 0023373-47.2013.8.26.0053**. 9ª Câmara de Direito Público. Relator Oswaldo Luiz Palu, São Paulo, SP, j. 21 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Arguição de inconstitucionalidade n.º 0055619-27.2014.8.26.0000**, da Comarca de Atibaia. Órgão Especial. Relator Arantes Theodoro, São Paulo, SP, j. 3 dez. 2014a. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n.º 0165744-43.2006.8.26.0000**. 1ª Câmara de Direito Público. Relator Vicente de Abreu Amadei, São Paulo, SP, j. 4 nov. 2014b. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n.º 992.07.052495-4**. da Comarca de São Paulo. 35ª Câmara de Direito Privado. Relator José Malerbi, São Paulo, SP, j. 13 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 394.151-5/7-**

00, da Comarca de São Paulo. 2ª. Câmara de Direito Público. Relatora Vera Angrisani, São Paulo, SP, j. 26 set. 2006, v.u. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Função Social da Propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord). **Temas de Direito Urbanístico 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 1-22.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana - Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Trabalho enviado em 28 de junho de 2019

Aceito em 14 de janeiro de 2021



Ref.: PLL nº 014/2022

Autoria: Vereador Edgard Sasaki

Assunto: Revoga restrições urbanísticas convencionais impostas pelos loteadores nos loteamentos Jardim Maria Amélia, Jardim Paraíso, Jardim do Vale e Jardim Colônia e dá outras providências.

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA

Nos termos do art. 88, inciso III, *c/c* o *caput* do art. 45 do Regimento Interno desta Casa, consideradas as conclusões do parecer jurídico lançado às fls. 74/120 dos autos, cujos fundamentos adoto para decidir, determino ao Setor competente o **ARQUIVAMENTO** da propositura acima referida.

E, para a produção dos efeitos regimentais, por minha ordem seja o teor do presente despacho comunicado à vereança pelo Setor de Proposituras, inclusive assinalando prazo para a apresentação de recurso.

Câmara Municipal de Jacareí, 07 de abril de 2022.


Paulo Ferreira da Silva
(Paulinho dos Condutores)
Presidente