

# ZONEAMENTO URBANO: CRITÉRIOS DE INTERESSE PÚBLICO NA SUA FIXAÇÃO – POSIÇÃO JURÍDICA DO INTERESSE PRIVADO DO VIZINHO

---

*URBAN ZONING: PUBLIC INTEREST CRITERIA FOR SETTING IT  
LEGAL POSITION OF THE NEIGHBOR'S PRIVATE INTEREST*

**OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO**

Catedrático da Faculdade Paulista de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ÁREAS DO DIREITO: Civil; Administrativo

1. Certa<sup>1</sup> companhia distribuidora de gás liquefeito<sup>2</sup> de petróleo adquiriu imóvel nesta Capital: uma quadra de loteamento em Vila Friburgo, no bairro de Santo Amaro, a fim de aí instalar estabelecimento de armazenamento e engarrafamento do gás liquefeito de petróleo.

Obteve autorização do Conselho Nacional de Petróleo para exercer o comércio de distribuição do gás liquefeito de petróleo, no Estado de São Paulo, conforme título de 14.5.1957, e apostilado em 19.6.1965. Ao depois, pleiteou e conseguiu desse mesmo Conselho autorização para instalação, neste Estado, de estação de armazenamento e engarrafamento do referido gás, em 27.6.1961. Ainda, conseguiu o atestado do Corpo de Bombeiros, da Força Pública do Estado de São Paulo, de vistoria, no qual se declara estarem as suas instalações suficientemente aparelhadas contra princípios de incêndios, de conformidade com as prescrições legais, em 8.6.1961. Afinal, requereu e obteve da Prefeitura

---

1. Como citar esse artigo/*How to cite this article*: BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Zoneamento Urbano: critérios de interesse público na sua fixação – posição jurídica do interesse privado do vizinho. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, ano 6, v. 22, p. 445-458, jul./set. 2022.

2. Artigo originalmente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano IV, n. 14, p. 67-76, out.-dez. 1970. A transcrição deste artigo foi realizada por Isaac Villasboas de Oliveira e Guillermo Glassman.

do Município de São Paulo aprovação do alvará de conservação de obra, em 23.12.1965, relativo à construção levada a efeito no imóvel, para instalação do armazenamento e engarrafamento do citado gás. Passou, destarte, a exercer a sua atividade industrial, com assento em licença dos poderes competentes, federal, estadual e municipal.

Acontece, na quadra adquirida pela companhia, havia pequeno lote nela encravado. Posteriormente, esse lote veio a ser vendido a terceiro, que aí edificou casa de dois pavimentos. Não gostou este da vizinhança da companhia, por entender fazia mau uso da propriedade, em virtude do qual prejudicava a sua segurança, o seu sossego e a sua saúde. Então, ajuizou ação cominatória com base no art. 302, n. VII, do CPC, combinado com o art. 554 do CC, para obter o fechamento do seu estabelecimento. Alegou que o decreto municipal n. 3.962, de 26.8.1958, que regulamenta a lei municipal n. 4.805 de 29.9.1955, e dispõe sobre ruídos urbanos, localização e funcionamento de indústrias, classificara, “ex vi” do art. 19, o local como predominantemente residencial, e, portanto, nele só se poderiam instalar pequenas indústrias, e, destarte, vedada estava a companhia de lá ter o seu comércio. Demais, pelo art. 18 do mesmo decreto n. 3.962, de 1958, a indústria da companhia citada como ré na ação de que se fizera autor devia ser classificada como perigosa e nociva, por poder dar origem a explorações e incêndios, e produzir gases. Tendo em vista esse texto, o perito do juízo considerou a indústria da ré como perigosa e nociva e o MM. Juiz julgou a ação procedente.

Inconformada, a ré apelou da sentença para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A apelação pende de julgamento da segunda instância. Argumentou que o autor não tinha direito subjetivo para propor ação com a finalidade de assegurar legislação de zoneamento, posto no interesse coletivo. O seu desrespeito, em ocasionando dano a terceiro, propiciaria ação por parte deste tão somente para a sua composição. Juntou a respeito parecer do Prof. Alfredo Buzaid. E, argumentou, ainda, que se acha regularmente instalada no local, autorizada pelos órgãos competentes dos governos federal, estadual e municipal, como relatado anteriormente. Justifica essas autorizações, especialmente da Prefeitura, porquanto, embora o local tivesse sido classificado como zona predominantemente residencial, estava se transformando em zona fabril ou industrial. Certamente, por isso, obtivera o competente alvará da Prefeitura, retro referido.

Em face dos fatos expostos, a ré, nessa ação cominatória, consulta:

a) Tem o autor ação cominatória, “ex vi” do art. 302, n. VII, do CPC, contra a ré, para lhe exigir o fechamento da indústria, a que a Prefeitura concedeu alvará de construção para aí regular a sua instalação, sob o fundamento de violar o art. 19 do decreto n. 3.962, de 1958, que considerou o local de natureza predominantemente residencial, e mais o art. 20, “b”, que só faculta a construção no local

afinal, contra a ré. Observe-se, a coisa julgada consiste na situação jurídica fixada em definitivo por sentença, em jurisdição contenciosa, sobre determinada relação de direito, tendo em vista a identidade jurídica de pessoa, de objetivo e de fundamento.

A identidade de fundamento jurídico significa a identidade de título que embasou a pretensão jurídica objeto da decisão, isto é, o direito em que as partes se fundaram para justificar ou repelir o objeto da demanda. Corresponde ao fato jurídico que justifica o direito da parte, em que se instruiu a sua alegação na ação.

Ora, o fundamento jurídico da coisa julgada jamais poderia ser invocado contra a ré, se acaso cumprida a sentença do fechamento do seu estabelecimento, e, ao depois, com fundamento na nova lei, a ré viesse a requerer a aprovação da nova planta e a instalação de novo estabelecimento no local de natureza idêntica. E jamais poderia ser invocada a sentença anterior, transitada em julgado, porque o fundamento do pedido, o art. 18, “a” combinado com o art. 20, “b”, do decreto n. 3.962, de 1958, tendo como perigosa ou nociva a indústria em questão, por proibida a sua instalação no local, em virtude de ter sido classificada em zona preferencialmente residencial, não mais poderia ser considerada, em vista de novos textos que modificaram aquele regulamento administrativo, ou sejam os decretos ns. 8.636, de 1970, e 8.898, de 1970, um que colocou o local como pertencente à zona mista, e, o outro, que facultou a localização no local de estabelecimentos de natureza igual ao da ré, excluindo-os da consideração de perigosos e nocivos.

Daí a indiscutível aplicação na hipótese de novos textos, e que a economia processual está a exigir.

Assim, respondendo à consulta entendemos:

a) Em princípio, não tem particular capacidade para agir em juízo, para exigir, mediante ação cominatória, de outro particular, e, outrossim, do Poder Público, o respeito a regulamentos administrativos, relativos ao direito de construir, uma vez as posturas municipais a respeito não lhe conferem qualquer direito subjetivo para embasar a sua pretensão, pois são promulgados no interesse coletivo e não dos vizinhos, salvo hipótese de disposição legal expressa, atribuindo-lhe a prerrogativa de defender, juridicamente, o direito objetivo desrespeitado. Contudo, há a possibilidade de ação cominatória com fundamento no direito de vizinhança, assegurado pelo art. 554 do CC, a favor de qualquer particular, e, então, poderá invocar as posturas municipais referentes ao direito de construir, se elas definirem o que se deve entender por construção perigosa, nociva, e prejudicial à saúde. Tendo os arts. 18 e 20 do decreto n. 3.962, de 1958, discriminando, em face do direito de vizinhança, as possibilidades de construção nas diferentes zonas em que dividiu a cidade, e especificado o que entendia por atividade perigosa e nociva, podia, legitimamente, o autor, invocar esses textos como critérios

valorativos da sua pretensão de que o estabelecimento da ré, no local em que se instalara, era prejudicial à sua segurança, sossego e saúde.

b) Mas, em tendo o art. 18, “a”, combinado com os arts. 19 e 20, “b”, do decreto n. 3.962, de 1958, que serviram de elemento para se estabelecer o critério valorativo da existência de prejuízo à segurança, sossego e saúde do autor, com a construção e funcionamento do estabelecimento da ré no local, sofrido modificações, de modo a ficar, pelo decreto n. 8.636, de 1970, colocando o local em zona mista, e pelo decreto n. 8.898, de 1970, expressamente, sido excluídos estabelecimentos comerciais, como o da ré, dos considerados perigosos, perturbadores do sossego dos vizinhos e prejudiciais à saúde, e incluídos nos que podem ser instalados na zona mista, não mais deve prevalecer a sentença, ora em grau de recurso, que cominou, nos termos pedidos pelo autor, o fechamento do estabelecimento da ré. O direito superveniente há de prevalecer sobre o anterior, isso porque, por esses novos textos, desapareceu o fundamento da “causa petendi” do autor e surgiu em favor da ré o direito de instalar no local o seu estabelecimento industrial.

São Paulo, agosto de 1970.



## PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Civil; Administrativo

### Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Natureza jurídica do zoneamento; efeitos, de Celso Antônio Bandeira de Mello – *RDAI* 10/385-401; e
- Urbanismo vip e sustentabilidade: da privatização do espaço à homogeneização dos tempos no urbanismo contemporâneo, de Cláudio Rezende Ribeiro – *RDA* 82/409-426.