

companhias sôbre as companhias em que são interessados, e a influência exercida pelos interesses filiados na direção de tais trustes e companhias, na sua política de investimento, e a relatar os resultados de seus estudos e as recomendações ao Congresso até 4 de janeiro de 1937.

§ 79-Z — 5. *Empregados da Comissão; vencimentos e compensações.*

Para execução desta lei, a Comissão poderá selecionar, empregar e fixar os honorários dos procuradores, peritos e outros técnicos necessários à atividade da Comissão, independentemente das provisões de outras leis, aplicáveis ao salário e vencimentos de funcionários ou empregados dos Estados-Unidos; e a Comissão pode, sujeita às leis do funcionalismo público, nomear outros funcionários e empregados necessários à execução das suas funções e fixar seus salários de acôrdo com a lei de classificação de 1949.

§ 79-Z — 6. *Cláusula da separabilidade.*

Se qualquer provisão desta lei ou a aplicação de qualquer de seus preceitos, e qualquer pessoa ou circunstância, fôr invalidada, o remanescente da lei e a aplicação, a pessoas ou circunstâncias outras, das provisões que foram invalidadas, não ficarão prejudicadas.

ACÓRDÃOS E SENTENÇAS

I — SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.687

Poder de polícia: exerce-o legitimamente a autoridade exigindo rigoroso cumprimento das posturas municipais e fiel observância das plantas aprovadas para construções, impedindo alterações não autorizadas.

Vistos, etc. Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, negar provimento ao recurso conforme o relatório e notas taquigrafadas.

Custas pelo recorrente.

Rio, 28 de julho de 1952. José Linhares, Presidente. Afrânio Antônio da Costa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Diz o acórdão recorrido de 1950.

“Verifica-se dos autos que os impetrantes do presente mandado de segurança Jomtob Azulay e sua mulher, estão mandando edificar, pela firma Gutierrez, Paula & Muñoz, um edificio de sete pavimentos, cujo projeto de construção foi devidamente aprovado e licenciado pela Prefeitura Municipal, através do alvará n.º 13.215, classe A, de 13 de junho.

As obras respectivas já estavam bastante adiantadas, estando mesmo concluídas e prontas para serem habitadas as lojas do edificio em construção quando a Prefeitura resolveu embargar administrativamente a construção, sob o fundamento de haver sido alterado o projeto primitivo, sem a indispensável licença do departamento competente, contrariando preceitos das posturas municipais.

Este fato é de certo modo, confessado pelos impetrantes. Realmente houve modificações no projeto, mas segundo se afirma, de pequena monta e

que não afetam de forma alguma o conjunto da obra. Argumenta-se que a autoridade municipal poderia impedir a modificação pleiteada, mas não podia por simples expediente policial impor a proibição, de se concluírem os andares superiores, que nada têm a ver com simples modificações numa das lojas.

Os autos não esclarecem, com a devida precisão, de que natureza seriam as modificações que se pretendiam fazer na obra.

O que é certo, porém, é que de acôrdo com as posturas municipais em vigor — qualquer obra de construção e edificação só poderá ser iniciada, se o proprietário possuir o respectivo alvará de licença (Decreto Municipal n.º 27, de 13-8-1935).

Esse mesmo decreto dispõe expressamente: “Sempre que houver alteração na planta aprovada ficam os proprietários obrigados a submeter à aprovação o projeto modificativo, para cuja execução será expedido novo alvará de licença” (art. 3.º).

A expedição do alvará requer uma série de providências e formalidades que têm de ser atendidas.

Todos sabem que, dentro do quadro urbano, nenhuma construção pode ser levada a efeito sem a indispensável autorização do Poder Público Municipal.

Afirma a Prefeitura que, por haverem sido infringidas essas disposições das posturas municipais, viu-se na contingência de embargar a construção.

É possível que as modificações que estavam sendo executadas, fôssem de pequena monta, de pouca importância e que realmente não afetassem a obra, em seu conjunto.

É provável que o verdadeiro motivo, que deu margem ao embargo fôsse o de dar novo alinhamento aos edifícios no local da construção, porque em verdade já existe um decreto municipal aprovando o projeto de alargamento da rua 15 de Novembro entre as ruas Emanoel Pereira e Barão do Rio Branco, o que motivou fôsse declarada de utilidade pública, para fins de desapropriação, a área de terreno e respectivas benfeitorias, situadas à rua 15 de Novembro, esquina da rua Dr. Murici, de propriedade de Jomtob Azulay.

Está visto que este último motivo, por si só, não bastaria para justificar o embargo da construção. A desapropriação só depois de efetivada é que tira a coisa do comércio jurídico. E a jurisprudência vem decidindo que enquanto não paga a indenização, a desapropriação não se torna efetiva, permanecendo íntegro o exercício pleno do direito de propriedade.

Mas, se este motivo não era bastante para justificar o embargo, aquêl outro — o da falta de aprovação do projeto de alteração na planta — parece que podia autorizá-lo.

Tem-se decidido que cabe ao Poder da Polícia Administrativa impor restrições ao exercício dos direitos individuais, sempre que esteja em jôgo o interesse público. “Nenhuma procedência tem a objeção de que a ação sumária da Administração Pública pode lesar o indivíduo da sua liberdade ou no seu patrimônio” em tais condições. “Exigir-se prévia autorização do Poder Judiciário equivale a negar-se o próprio poder de Polícia Administrativa, cujo

ato tem de ser sumário, direto e imediato, sem as delongas e complicações de um processo prévio” (*Revista dos Tribunais*, vols. 138 — 823 e 186 — 325).

Se a lei concede ao Poder Público Municipal o direito de fiscalização e aprovação dos projetos de construção de prédios no perímetro urbano, evidentemente esse direito não pode sofrer limitações.

Já o Tribunal do Distrito Federal em acórdão de 24-5-950, decidiu que — “ao Poder Judiciário no exercício do contrôlê dos atos administrativos cabe tão somente apreciar a legalidade de que se revistam e não o seu mérito” (*Revista dos Tribunais*, vol. 191 — 913).

E o mandado de segurança — como ensina THEMÍSTOCLES CAVALCANTI — é o remédio judicial para garantir o indivíduo ou a pessoa jurídica quando lesada por ato manifestamente ilegal do poder público. É a garantia judicial do direito certo e incontestável, quando a autoridade pública exorbita nas suas funções, ofendendo direitos assegurados pela Constituição ou pela lei (*Trat. de Dir. Adm.* vol. 275).

O ato contra o qual se impetra o presente mandado, encontra amparo, senão pleno pelo menos razoável, nas posturas municipais. Não pode ser inquinado de abertamente ilegal. E o mandado de segurança só protege direito líquido e incontestável, ou no dizer de CARLOS MAXIMILIANO — “direito translúcido, evidente, acima de toda dúvida razoável, de plano, sem detido exame, nem laboriosas cogitações.”

Por êstes motivos:

Acordam os Juizes do Tribunal de Justiça, em sessão plena, denegar a segurança impetrada”.

Recorreram ordinariamente os requerentes.

Em suas razões do recurso assim concluem:

“a) Não vingam nestes autos a doutrina legal de que, para concessão do mandado de segurança, é necessária liquidez e certeza tais de direitos que apareçam como translúcidos e incontestáveis. Por êsse entender exagerado nunca em verdade, se obteria o *writ* em boa hora restabelecido em sua amplitude necessária, pela lei magna de 1946. É que a autoridade coatora não pode, em regra, deixar de contestar de sentir-se apoiada, mesmo que falsa ou erroneamente, em dispositivo legal pelo que, sempre há de impugnar o direito pretendido e cuidar de justificar o ato que lhe é incriminado.

Na espécie *sub-judice*, porém, a autoridade coatora, que agiu por simples capricho e abuso de poder, nem naquele mero expediente pode estribar-se convenientemente.

Não intimou os construtores para restabelecerem a pretendida modificação, não ordenou vistoria verificadora.

Não citou qualquer lei, regulamento ou postura infringidas.

Não justificou finalmente, em flagrante desrespeito à Justiça qual a lei que lhe autorizou a embargar policialmente obra já concluída em parte e rigorosamente dentro dos projetos aprovados.

b) Tôdas essas omissões por que?

Porque o verdadeiro motivo do ilegal embargo era a desapropriação projetada que ela, Prefeitura, quer praticar a frio, sem pagar, previamente, o

justo valor, como determina a Constituição Federal, praticando um ato de abuso de poder contra o erário municipal a quem, certamente, vai onerar com reparações de perdas e danos inevitáveis.

Prova cabal dêste alegado, é a certidão junta, da notificação expedida pela Prefeitura coatora aos construtores do prédio dos recorrentes onde *finalmente se confessa ser êsse o móvel único do embargo*".

O doc. a que se refere o recorrente diz isto (ler fls. 35). O Dr. Procurador opinou pelo não provimento do recurso que foi arrazoado.

VOTO

Nego provimento ao recurso. Tem-se por substancial, no reconhecimento da liquidez e certeza do direito, a ser amparado por mandado de segurança, seja êle emergente dos próprios fatos apresentados, ou como diz o eminente CASTRO NUNES "susceptível de prova imediata e demonstração concludente, sem necessidade de maior debate elucidativo dos fatos". Verifica-se, das alegações e provas, que a Prefeitura Municipal de Curitiba licenciara uma construção dos recorrentes; estava a obra quase concluída, quando verificaram as autoridades administrativas que havia sido desobedecida a planta. Por isso, foi a obra embargada. Improcede a excusa de que se tratava de uma pequena alteração, abertura ou fechamento de uma porta de obra. Mas para chegar a tal conclusão seriam indispensáveis debates de maior vulto, e diligências em que peritos deveriam intervir, para demonstrar como e até que ponto isso poderia influir no conjunto. Quase desnecessário é debater no caso o exercício do poder de polícia exercido pela autoridade municipal, responsável pela segurança dos edifícios, sua harmonia arquitetônica, alinhamento, ingressos, saídas, arejamento, enfim, acomodações às exigências que a vida intensa nas grandes cidades vai tornando cada vez mais difícil.

Também não socorre ao recorrente a invocação feita de ser constrangimento que se lhe impõe para desapropriação do imóvel, em razão de alargamento que vai experimentar o logradouro público. Nada tem a ver o embargo da obra, com a desapropriação que se há de processar normalmente, apurando-se a indenização cabível, sem interferência da medida administrativa.

O art. 3.º do Decreto municipal n.º 27, de 13 de agosto de 1935, dispõe "sempre que houver alteração na planta aprovada ficam os proprietários obrigados a submeter à aprovação o projeto modificativo, para cuja execução será expedido novo alvará de licença". Ora, fundado em tal dispositivo praticou o Município o ato atacado e não se demonstrou no mandado de segurança, que na execução do ato legal a autoridade se houvesse conduzido com abuso de poder.

Nego provimento.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, desejo um esclarecimento do Sr. Ministro Relator.

Afirmou o advogado, da tribuna de defesa, que a alteração deixara de existir vindo os recorrentes a se conformar com a exigência da Prefeitura, isto é, a prestar fidelidade à planta anteriormente aprovada.

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Relator) — A fls. 51 dos autos se encontra o seguinte officio, dirigido pelos recorrentes à Prefeitura:

"Não tendo a Prefeitura Municipal de Curitiba até a presente data aprovado as modificações introduzidas no projeto (Proc. n.º 13.956, de 20 de outubro de 1951), vimos pela presente desistir das referidas modificações, aliás de pequena monta. Em consequência, cessam os motivos determinantes do embargo da obra, pelo que vamos reiniciar os trabalhos da construção, obedecendo a rigor à planta aprovada conforme nos foi autorizado pelo alvará n.º 13.215 — Classe A.

"A paralisação da obra vem causando grandes e sérios prejuízos, não só aos proprietários como também à firma construtora do edificio, Gutierrez Paula & Munhoz, devendo, agora, essa Prefeitura comunicar àquela firma dentro do prazo de cinco dias que cessaram os motivos determinantes do embargo".

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Muito agradecido a V. Ex.ª. Conforme vem de ser exposto pelo Sr. Ministro Relator, a Prefeitura Municipal de Curitiba no exercício legítimo do seu poder de polícia, não consentiu que determinado edificio fôsse construído em dissonância com a planta anteriormente aprovada e impediu que prosseguisse a obra. Podia fazê-lo, porque a ela cabe estar vigilante e atenta quanto à boa disposição e estética dos edificios que devem obedecer a certos critérios urbanísticos ou de interesse cidadão. Não se pode negar à Prefeitura o direito de impedir, *ex-próprio Marte*, que prossiga uma obra que está em franca desarmonia com a respectiva planta anteriormente aprovada pela autoridade municipal.

Como se viu pelos esclarecimentos do Sr. Ministro Relator, não há prova de que o contraste com a planta tivesse cessado. Existe apenas uma petição em que os recorrentes se dizem dispostos a atender à exigência da Prefeitura, mas não há prova de que a alteração já tenha desaparecido, isto é, de que a construção já tenha sido reposta no "*statu quo ante*", ou na situação em que se achava antes da alteração. O embargo à continuação da obra se justifica enquanto não fôr corrigida a discordância com a planta. Trata-se, aliás, de uma questão de fato, dependente de provas *aliunde* exorbitante do sumaríssimo do mandado de segurança.

Se vier a ser pericialmente averiguado que a construção voltou a se fazer de acôrdo com a planta, suprimindo-se as alterações, os recorrentes poderão repetir o pedido de segurança, que naturalmente, então lhe será deferido. Antes disso, não.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unânimemente.

Não tomaram parte no julgamento, os Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos e Lafayette de Andrada.

Deixaram de comparecer, por se achar em gôzo de licença, o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, e por estar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro Edgard Costa sendo substituídos respectivamente, pelos Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos e Afrânio Costa.

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.000

Mandado de segurança: não sendo o ato impugnado originário das Mesas da Câmara do Senado, será o Supremo Tribunal incompetente para conhecer do mandado.

O art. 141 § 38, da Constituição Federal institui a chamada "ação popular", que se não confunde nem identifica com o mandado de segurança; traços diferenciais e fundamentais entre ambos.

Incabível é o mandado para invalidar ato legislativo que aumentou o subsídio dos Deputados e Senadores, sob o fundamento de ser lesivo ao patrimônio da União, por estar em causa, não a defesa de um direito subjetivo dos requerentes, mas do interesse geral.

ACÓRDÃO

Acordam em Supremo Tribunal Federal, vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança, em que são requerentes Clovis Monteiro de Barros e outros em, preliminarmente, não conhecer do pedido, na conformidade dos votos constantes das notas anexas da assentada do julgamento. Custas, como de direito.

Rio de Janeiro, D.F., em 28 de setembro de 1949 (data do julgamento).
Lauda de Camargo, Edgard Costa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Edgard Costa — O advogado Clóvis Monteiro de Barros e mais 14 outros, domiciliados e residentes nesta Capital, impetram deste Supremo Tribunal mandado de segurança contra "o ato que já se praticou e virá a ser sucessivamente praticado no fim de cada mês pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com a requisição ao Tesouro da União do numerário bastante para pagar aos Deputados e Senadores os acréscimos determinados pela Resolução do Congresso Nacional em Decreto legislativo n.º 53, de 14 de dezembro de 1948, publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 15 do mesmo mês e ano, aos subsídios e ajuda de custo

fixados para os seus membros pelo Decreto-lei n.º 9.006, de 20 de fevereiro de 1946".

Inicialmente invocam os impetrantes, como amparo do pedido que formulam, o dispositivo do § 38 do art. 141 da Constituição: "qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

Argüem os impetrantes a manifesta inconstitucionalidade do Decreto legislativo n.º 53, inconstitucionalidade consistente, não em terem os congressistas fixado os seus próprios subsídios, mas em fixá-los fora da época marcada pela Constituição, que é no fim de cada legislatura para a legislatura seguinte, e não no meio da legislatura para a própria legislatura. A Assembléia Constituinte podia ter autorizado o Congresso a fixar os subsídios e a ajuda de custas dos deputados e senadores na mesma ocasião em que, por força da disposição do art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fixasse os do Presidente e do Vice-Presidente da República; o princípio moral de não fixarem os próprios beneficiários os seus subsídios, foi o que levou a Assembléia a não revogar o Decreto-lei n.º 9.006, de 20-2-1946, promulgado pelo Presidente da República no pleno exercício das suas funções constitucionais de legislatura anterior. A evidência da inconstitucionalidade da resolução do Congresso Nacional alterando subsídios está, assim, no art. 47, § 2.º da Constituição: "a ajuda de custo e o subsídio serão fixados no fim de cada legislatura".

Não é, porém, a declaração dessa inconstitucionalidade ao que diretamente visa o presente mandado; mas o ato das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado requisitando ao Tesouro da União o pagamento autorizado por aquela resolução; a inconstitucionalidade virá como fundamento da concessão do mandado, que se dirige, pois, contra êsse ato administrativo. A sua impetração não tem intuito de menosprezar o Congresso Nacional. A resolução em que se baseia o ato impugnado foi votada e promulgada "sob os protestos mais vivos de uma respeitável minoria, que se bateu contra sua aprovação, e que emocionaram a opinião pública, de que êles impetrantes são a manifestação".

"A ação popular — continuam os impetrantes, — resguarda a qualquer do povo o direito de pedir a anulação ou a declaração de nulidade de qualquer ato lesivo do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das autarquias e das sociedades de economia mista, praticado por qualquer dos Poderes, do Executivo e do Legislativo, por meio da ação de nulidade ou da anulação, e do próprio Poder Judiciário, por meio da ação rescisória do seu julgado que tenha acarretado aquela lesão. É com o patrimônio da União que se paga o subsídio e a ajuda de custas dos deputados e senadores. É lesivo dêsse patrimônio qualquer pagamento feito sem lei ou mediante lei inconstitucional. Em um e outro caso se trata de pagamento indevido."

"A União poderia impugnar o ato da requisição do pagamento dos aumentos dos subsídios e da ajuda de custas. A União poderia, por seu representante legal neste Egrégio Supremo Tribunal Federal, pedir um mandado