



**CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO**  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
GABINETE DO VEREADOR JOSÉ SEBASTIÃO RABELLO

Nova Friburgo, 08 de fevereiro de 2023.

Exmº Sr.  
Vereador **Max Bill**  
DD. Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo

**REQUERIMENTO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA**

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, servimo-nos do presente para requerer Audiência Pública, no dia 29 de março de 2023, <sup>(quarta-feira)</sup> segunda-feira, do presente ano, às 18 horas, no Plenário da Câmara Municipal de Nova Friburgo, para debater sobre A LEI QUE ESTABELECE A ENGENHARIA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO, conforme justificativa em anexo.

Sem mais para o momento, renovo os votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

**ZEZINHO DO CAMINHÃO**  
(José Sebastião Rabello)  
VEREADOR

**JOELSON DO POTE**  
VEREADOR

**FUNDAMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE A LEI QUE  
ESTABELECE A ENGENHARIA PÚBLICA**

Trata-se de possibilitar a edificação proletária, com o suporte técnico proporcionado pela Administração Pública, via engenheiros civis, para residências localizadas em bairros periféricos à cidade de Nova Friburgo/RJ, sendo inclusas no interesse social por enquadrar-se em região de baixa renda.

O Município de Nova Friburgo, através de seus fiscais, realizam, sob arbítrio e arrepio da legislação, embargo à obras, e vasta imposição de exigências, mesmo tratando-se de melhoramentos para habitação de edificação preexistentes, inexistindo qualquer obra ou nova edificação. Ressaltamos que o Estatuto da Cidade, e o Plano Diretor em vigor nesta cidade, possuem mecanismos que atendem a demanda dessa população de baixa renda (suporte técnico) capitaneado pelo Município, algo não aplicável até o presente momento.

O mesmo se pode afirmar de determinados tipos de obras, a rigor, clandestinas, desde que configurado interesse social. O "interesse social", evidenciado pela ocupação por população de baixa renda ou outros grupos sociais vulneráveis, é modalidade de cláusula geral urbanística trazida pelo Estatuto da Cidade e consolidada pela Lei 11.977/2009, a permitir a flexibilização de parâmetros e índices urbanísticos (como os de uso e ocupação do solo), para regularização fundiária. Enquanto o primeiro diploma define, entre os instrumentos político-jurídicos do art. 4º, V, as Zonas Especiais de Interesse Social (alínea 'f'), o último diploma menciona, expressamente, a regularização fundiária de interesse social:

**Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (...) VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:**

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

Ora, a regularização de um assentamento precário, logo, fora



dos padrões urbanísticos apontados no zoneamento, é aceita pelo direito brasileiro com fundamento no primado da moradia digna, admitindo-se, por conseguinte, não o saneamento de infrações administrativas (construções clandestinas), mas a flexibilização dos regulamentos administrativos (e, nos termos do art. 54, mesmo dos regulamentos ambientais, atendidos alguns critérios) para que tais edificações deixem a irregularidade.

É dizer, altera-se a norma e se anistiam as infrações anteriores, mas não se convive com a sanção impune, ignorando-a. Resta discutir, contudo, se as novas edificações promovidas pós-regularização fundiária necessitarão de licenciamento (quijá em modalidade simplificada), o que parece razoável.

As ZEIS, instituídas por lei ou decreto) não são espaços de exceção, de não-direito, mas territórios com parâmetros particulares de uso e ocupação do solo, que ainda possibilitam a conferência a ser empreendida pela Administração Pública. Destarte, é preciso alertar para o emprego indiscriminado das medidas de regularização, que não podem sobrepor-se à própria legislação, especialmente em benefício de pessoas físicas ou jurídicas sem qualificação de hipossuficiência, qual se verifica correntemente para condomínios de alto padrão, loteamentos fechados, hotéis em terrenos de marinha e áreas de preservação ambiental ou grandes empreendimentos como shoppings, sob pena de perversão da lógica e dos objetivos do planejamento urbano.

Enquanto o ato jurídico de autorização de parcelamento do solo se aperfeiçoa com o registro imobiliário, o direito de construir integra definitivamente o patrimônio do particular (direito adquirido) somente com os atos executórios fáticos, ou seja, com os marcos iniciais da obra em si. E os precedentes diversos homenageiam o primado da segurança jurídica:

EMENTA: Licença de construção – Revogação. Fere o direito adquirido a revogação de licença de construção por motivo de conveniência, quando a obra já foi iniciada. Em tais casos, não se atingem apenas faculdades jurídicas – o denominado 'direito de construir' – que integram o conteúdo do direito de propriedade, mas se viola o direito de propriedade que o dono do solo adquiriu com relação ao que já foi construído, com base na autorização válida do Poder Público. Há, portanto, em tais hipóteses, inequívoco direito adquirido, nos termos da Súmula 473 (STF. RE 85.002-SP. Rel. Min. Moreira Alves. RTJ 79/1016).

Art. 15-A. O embargo de obra ou atividade restringe-se aos locais onde efetivamente caracterizou-se a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).



A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se atualizado na mesma toada, ainda que sobrevivendo a restrição de instância federativa diversa. Em não se havendo dado início à obra, possível a sua interdição: Administrativo. Licença para construir deferida pela autoridade municipal. Restrição superveniente da legislação estadual. Obra ainda não iniciada. Se a obra ainda não foi iniciada, a restrição é válida. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial não conhecido (STJ – Segunda turma. Resp. N. 103.298/PR. Rel. Min. Ari Pargendler. Data do Julgamento: 17.11.1998). Se a mutação legal superveniente não tem o condão de atingir as licenças anteriores exaradas legitimamente, muito menos surtirá efeito a alteração da posição dos tribunais ou da orientação da própria gestão municipal sobre matéria correlata: “a alteração de jurisprudência administrativa não atinge os atos administrativos já praticados”,

Pode-se afirmar que a previsão in abstracto da legislação de uso e ocupação do solo sobre um determinado terreno gera legítima pretensão do particular de explorar o potencial edificatório (direito de construir) ou as atividades (direito de livre iniciativa) nela estabelecidos, conquanto apenas a licença fixará in concreto tais potencialidade, tornados atos juridicamente perfeitos e acobertados pelo direito adquirido a partir de seu efetivo exercício (início da obra ou do funcionamento do estabelecimento). No que toca à revisão voluntária das licenças conferidas pela Administração Pública, a doutrina reconhece importante distinção entre anulação e revogação. Dado o caráter vinculado das licenças urbanísticas, “sua outorga com infringência de exigências legais lhes imputa vício de legalidade, que as torna inválidas – invalidade de que a Administração poderá conhecer de ofício, a fim de rever seu ato, com sua anulação”.

De outra sorte, “a revogação é ato de controle do mérito. Dar-se-á quando sobrevier motivo de interesse público que desaconselhe a realização da obra licenciada, tal como: a) mudança das circunstâncias (...) b) adoção de novos critérios de apreciação (...) c) erro na sua outorga”. Da figura do erro de outorga, contudo, não se infere erro de direito, mas sim, equívoco de natureza técnica, imputável ao agente público avaliador do projeto.

Por conseguinte, somente “a revogação que gerar prejuízo para o titular da licença provocará a obrigação de indenizá-lo por parte da Administração”. Entre outras variáveis, despesas realizadas com a obra e o projeto da construção poderão indicar a extensão do dano material do particular.

Sobre as demais fatiespecie para extinção das licenças urbanísticas, avultam: a) caducidade por inércia do particular (não execução em prazo hábil) e b) a cassação por execução em desacordo com o alvará.

Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, são atributos tradicionais do poder de polícia exercitado pela Administração a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade. A segunda pode, ainda, ser desdobrada em exigibilidade (faculdade de tomar decisões executórias sem consulta preliminar ao Judiciário, cumpridas indiretamente pela aplicação de penalidades ou pela



substituição ao particular, dele cobrando posterior ressarcimento) e executoriedade (poder de impor tais decisões por meios diretores de coação).

Nem todos os atos administrativos gozariam de autoexecutoriedade, mas tão somente aqueles assim previstos em lei e depois de procedimento administrativo. Em casos de urgência, procedimentos especiais seriam admissíveis, desde que o emprego da força não seja desmedido, cabendo responsabilização cível e/ou penal.

A característica central da auto-executoriedade é "inverter o ônus de ir a juízo", vez que os atos da Administração gozam de presunção de legitimidade. Quanto às medidas repressivas, em espécie, a autora deslinda o seguinte rol:

- a) anulação/cassação de alvará: ato unilateral, mas que exige garantia do direito ao contraditório e ampla defesa;**
- b) embargo de obra: deve estar previsto em lei, caso contrário, apenas o Poder Judiciário poderá expedir a ordem. Poderá ser feita a interdição compulsória desde que prevista em lei. Se não houver previsão, admitir-seá a medida apenas diante de risco iminente aos moradores ou vizinhos;**
- c) demolição de obra: cabível quando a construção for clandestina, com força auto-executória.**

A derrubada de uma construção, porém, a depender de seu uso – e mormente quando sirva ela de habitação – pode confrontar a dignidade da pessoa humana em patamares inaceitáveis. Trata-se, em suma, de conflito entre um interesse difuso (ordem urbanística) e um interesse individual/coletivo indisponível (moradia digna).

Nessas oportunidades, a solução será sempre casuística, com influxo do princípio da proporcionalidade-razoabilidade e mediante ponderação sobre o tipo de intervenção (regularização ou demolição) de menor potencial lesivo: "tal como a atividade tipificante que responde pela configuração in abstracto das infrações e sanções administrativas, a atividade tipificadora e sancionadora in concreto assujeita-se às injunções normativas do princípio da razoabilidade-proporcionalidade".

Nova Friburgo, 08 de fevereiro de 2023.

**LUIZ FERNANDO SIARENSE RODRIGUES**  
**OAB/RJ Nº 130176**