

P A R E C E R

Nº 0962/2023¹

- GC – Garantias Constitucionais. Lei Municipal que prevê a possibilidade de o poder público determinar a demolição, pelo proprietário, de prédios desabitados e em ruínas. Considerações.

CONSULTA:

Tendo em vista dispositivo de lei municipal que prevê que pode ser determinada a demolição, pelo proprietário do bem, de prédios em ruínas e desabitados e projeto de lei que regulamenta esse procedimento de demolição, Câmara Municipal consulente indaga o seguinte:

Pode o poder público exigir que os proprietários de prédios em ruínas ou desabilitados sejam reformados ou demolidos?

Tal exigência corresponde aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como ao respeito à propriedade privada?

A consulta vem instruída com o dispositivo legal que autoriza a determinação da demolição de prédios e com o projeto de lei referido.

RESPOSTA:

O poder de polícia é a prerrogativa do Estado de limitar o exercício de direitos e atividades por particulares com a finalidade de garantir o bem estar de toda coletividade. Mesmo o exercício do direito à propriedade pode ser limitado pelo poder de polícia estatal, em especial, na medida em que a propriedade deve cumprir sua função social, na forma do artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal.

¹PARECER SOLICITADO POR JOSIAS FREITAS DE JESUS ROSADO, DIRETOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (CORDEIRÓPOLIS-SP)

Imóveis abandonados, que não recebam manutenção, construído em áreas inadequadas e que possam representar riscos para os demais cidadãos podem ensejar a aplicação de sanções ao proprietário como multas, interdições e, em casos mais extremos, até mesmo a determinação ao particular de demolição do imóvel e, se descumprida essa determinação, a demolição do imóvel pela própria administração pública.

Nesse sentido, destacamos as seguintes decisões judiciais:

"DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. CONSTRUÇÃO SEM LICENÇA. ABSTENÇÃO DE DEMOLIÇÃO. EDIFICAÇÃO EM ÁREA PÚBLICA DE SENSIBILIDADE AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO. FISCALIZAÇÃO. PODER PÚBLICO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. INTERESSE PÚBLICO. DECISÃO MANTIDA. 1. É dever da Administração, no regular exercício do poder de polícia, determinar a demolição de edificação, quando se tratar de construção em desacordo com os preceitos normativos de regência. 2. A despeito da alegação de que se trata de terreno particular, ainda que o fosse, porém, a simples circunstância de inexistir prévia autorização para a edificação em terreno objeto de parcelamento urbano informal é o bastante para ensejar a atuação repressiva da autoridade investida do poder/dever de velar pela prevalência da ordem urbanística enquanto direito difuso. 3. Deve ter primazia o interesse público e o poder de polícia, sendo revestida de legalidade a intimação demolitória que consignou estar a referida edificação sem licenciamento e/ou sem documentação no local, não se enquadrar na legislação vigente, bem como estar localizada em área pública. 4. A possibilidade de que sejam adotadas providências para a regularização não garante, necessariamente, que a unidade será regularizada, uma vez que a fração em tela pode situar-se em espaço impossibilitado de abrigar construção para fins de moradia, como é caso, por exemplo, das áreas destacadas para proteção ambiental. 5. É indispensável que o

Poder Executivo edite normas enumerando todos os terrenos passíveis de serem legalizados antes de se considerar que o local em debate está em processo de regularização. 6. Recurso não provido". (TJ-DF 07178598420218070000 DF 0717859-84.2021.8.07.0000, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Data de Julgamento: 18/08/2021, 8ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 23/08/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

"DIREITO ADMINISTRATIVO. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. EDIFICAÇÃO SEM ALVARÁ. DEMOLIÇÃO. PODER DE POLÍCIA. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. I - Não há irregularidade na atuação da Administração, que, no exercício do Poder de Polícia, coíbe a ocupação desordenada e os parcelamentos ilegais do solo, com edificações sem o respectivo alvará. II - A intimação demolitória será imposta quando se tratar de obra ou edificação não passível de regularização. III - O condicionamento da demolição à prévia autorização judicial não tem amparo legal, além de ir de encontro ao atributo da autoexecutoriedade do ato administrativo. IV - Deu-se provimento aos recursos". (TJ-DF 07086966520178070018 DF 0708696-65.2017.8.07.0018, Relator: JOSÉ DIVINO, Data de Julgamento: 03/06/2020, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 19/06/2020 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Vemos, então, que, em tese, é possível a determinação pelo poder público municipal de demolição de bens imóveis particulares, desde que a medida esteja prevista em lei formal. Ainda que prevista em lei, trata-se de medida que restringe o direito fundamental à propriedade. Desse modo, assim como todas as normas e atos que restringem direitos fundamentais, a lei que rege a matéria deve ser pautada, sob pena de inconstitucionalidade, pelos princípios da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade se subdivide em três subprincípios: o subprincípio da necessidade, o subprincípio da adequação e o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. O

subprincípio da necessidade determina que todas as restrições a direitos fundamentais devem ser necessárias para proteger outros direitos ou interesses fundamentais. O subprincípio da adequação determina que essas medidas devem ser adequadas para atingir os fins pretendidos pela norma restritiva de direitos. Por fim, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito estabelece que as restrições a direitos fundamentais devem ser proporcionais aos benefícios delas decorrentes.

O artigo 54 da Lei Municipal n.º 1140/1980 dispõe o seguinte:

"Art. 54 Aos proprietários de prédios em ruínas e desabitados, será concedido um prazo, mediante intimação, para reformá-los, colocando-os de acordo com esta lei.

Parágrafo único. Findo o prazo fixado na intimação, se os serviços não estiverem feitos, deverá o proprietário proceder a demolição do edifício".

Como já dito, não é vedada a edição de norma que possibilite a determinação de demolição de bens imóveis. No entanto, essas normas devem atender ao princípio da proporcionalidade, o que significa que essas normas não podem ser genéricas. Com efeito, nem todos os edifícios em ruínas ou desabitados de fato causam danos à coletividade, de modo que a sua demolição, que é medida drástica de intervenção do Estado na propriedade, seja necessária, adequada e proporcional em sentido estrito.

O dispositivo legal acima destacado, além disso, não define critérios objetivos para determinação de quando um prédio está "em ruínas", o que dá margem a determinação de demolição de prédios que não representem riscos para a ordenação urbana ou para os demais cidadãos.

É adequado, portanto, em atendimento ao princípio da proporcionalidade que a Lei Municipal n.º 1140/1980 seja alterada e que sejam estabelecidos critérios objetivos e proporcionais de determinação do

que caracteriza um prédio "em ruínas" para fins de determinação da sua demolição. Destacando-se que o mero abandono da edificação não é motivo para sua demolição, é necessário que esta crie algum risco ou prejuízo para a coletividade que justifique a destruição da propriedade privada pelo poder público.

Com relação ao projeto de lei que instrui a consulta, este apenas trata do procedimento de demolição a ser adotado pelo proprietário. O projeto de lei não contém vícios de constitucionalidade ou legalidade, mas também não corrige a omissão legal acerca dos critérios de identificação de prédios "em ruínas" passíveis de demolição.

Por todo o exposto, concluímos que o artigo 54 da Lei Municipal n.º 1140/1980 merece ser alterado para atender ao princípio da proporcionalidade e que o projeto de lei que instrui a consulta não possui vícios de legalidade ou constitucionalidade.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2023.