

002.238524.00.4.

PARECER nº: 790/94

PROCESSO nº: 002.238524.00.4.

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E VIAÇÃO

ASSUNTO: Revalidação de projeto aprovado

EMENTA: Prédio urbano inacabado.
Inexistência de direito adquirido do requerente.
Caducidade da licença para edificar eis que expedida pela Administração Pública Municipal há 35 anos.

Solicita a Secretaria Municipal de Obras e Viação, a esta Procuradoria Geral, orientação quanto à revalidação de licenciamento de projeto aprovado para a construção de um prédio na Rua Laurindo esquina João Pessoa.

O interessado, Pieri - Incorporações e Construções Ltda., ingressou com requerimento administrativo, ponderando que o projeto foi aprovado e licenciado para a construção de um prédio com dezesseis pavimentos. Posteriormente, a construção foi paralisada, obtendo o "habite-se" parcial. Em novembro de 1978, foi aprovada a modificação do projeto aprovado, modificação esta que importou na diminuição da área a ser construída, de dezesseis para quatorze pavimentos. Não solicitou à época, entretanto, o competente licenciamento da modificação do projeto aprovado. Neste momento, requer a revalidação do projeto aprovado e o correspondente licenciamento.

Manifestou-se, inicialmente, a assessoria jurídica da SMOV, invocando disposição constitucional, no sentido do ato administrativo emanado ser ato jurídico perfeito, devendo, neste momento, o Município, revalidar o licenciamento anteriormente expedido. Entretanto, após despacho da Divisão de Edificações, apontando que a referida modificação de projeto foi aprovada mas não licenciada, corroborando as razões aduzidas pelo interessado, o processo foi encaminhado para manifestação desta PGM.

E o relatório.

A matéria, ora examinada, diz respeito à modificação de projeto aprovado mas não licenciado. Tal projeto havia sido, anteriormente, aprovado e licenciado. De posse desta aprovação e conseqüente licenciamento, a edificação foi parcialmente realizada, sendo que obteve o "habite-se" parcial.

FL N°

--	--



002.238524.00.4.

Importante sinalar que, conforme está consignado no processo nº 02.238524.00.4 em seus 26 anexos, a construção do edifício foi iniciada em 13.6.58 e concluída, parcialmente, de acordo com o projeto aprovado, em 12.10.63.

Do que se depreende dos elementos constantes nos processos apensados, o projeto foi aprovado e licenciado, em data anterior a 13.6.58. Após ter sido parcialmente construída, a obra foi paralisada, sendo que, em 22 de novembro de 1978 (aproximadamente 20 anos após o início da obra), foi aprovada a modificação do projeto, sem que para tanto tivesse o interessado obtido, junto à Administração Pública Municipal, a prorrogação do licenciamento da obra.

Não há, no presente caso, direito adquirido proveniente de ato jurídico perfeito no que pertine à licença para edificar - eis que a mesma caducou pelo decurso do tempo aliada à inércia do interessado.

Com efeito, a licença para construir expedida pela municipalidade e a única a gerar direito adquirido, extinguiu-se pelo decurso do tempo. Se a obra foi iniciada em 13.6.58, conforme dão conta os registros administrativos, a licença para construir é anterior. Deste termo inicial, até o presente momento, já decorreram 35 anos.

O segundo fato a ser analisado é o da aprovação da modificação do projeto. Tal modificação, apesar de ter sido aprovada, **não foi licenciada**. Não tendo sido dita modificação de projeto licenciada ou requerida a sua prorrogação, a teor do art. 31, da Lei nº 2.047/59, não se perfectibilizou o ato jurídico que, pretensamente, poderia vir a lastrear direito adquirido.

De disposição constitucional é que se depreende que ninguém se exime do comando da lei, ressalvando-se, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. São eles intocáveis por norma posterior. Entretanto, no caso em tela, não ocorre qualquer destas situações individuais.

O direito adquirido traduz-se pela **situação jurídica** que alguém incorpora em seu patrimônio econômico ou moral, de tal forma que nem lei, nem fato posterior possa alterá-la. A situação jurídica que poderia lastrear a pretensão do beneficiário da licença para construir consolidou-se a partir do momento em que, tendo obtido a aprovação do projeto e seu licenciamento, efetivamente, edificou. A licença obtida, provavelmente no ano de 1958, ano em que iniciou a construção, esgotou-se no tempo, eis que da sua emissão até o presente momento já decorreram 35 anos. Considera-se, igualmente, o fato de não ter o interessado após a aprovação da modificação do projeto, em 1978, ter providenciado na prorrogação de prazo a convalidar a licença anteriormente expedida.

FL Nº

--	--



002.238524.00.4.

A modificação do projeto para construir, projeto anteriormente aprovado e licenciado e do qual o interessado efetivamente construiu, foi aprovada em 22.11.78. Desta data até o presente momento, aproximadamente 15 anos, dão conta os processos administrativos apensados, que a obra ficou paralisada, sendo retomada posteriormente, sem que haja a informação precisa quando da paralisação e da retomada. O certo é que, quando da retomada da obra, não houve o requerimento administrativo de **licenciamento da construção**, ou, como havia uma licença para construir anterior, a sua prorrogação.

Considerando a legislação do Município de Porto Alegre, vigentes à época da aprovação e licenciamento da construção, desde o Acto nº 96, de 11 de junho de 1913, que publicou o Regulamento Geral das Construções, já estava previsto, em conformidade com o art. 2º que para a obtenção da licença, o proprietário deveria apresentar um requerimento, **indicando o tempo preciso para a construção das obras**. Assim como, a Lei nº 2.047, de 30 de dezembro de 1959, previa em seus arts. 29 e 31, ao tratar do licenciamento da construção, que o mesmo seria concedido mediante requerimento no qual constasse o prazo previsto para conclusão dos serviços e, em seu art. 31, se, dentro do prazo fixado, a **construção não tivesse sido concluída, deveria ser requerida a prorrogação de prazo e pagas as taxas de licença correspondente a essa prorrogação**.

A lei vigente à época do pedido de modificação do projeto era a Lei nº 3.615, de 10 de janeiro de 1972. Nela estava previsto que, após a aprovação do projeto deveria o interessado providenciar o **licenciamento da construção**, arts. 38 a 40. Assim como, do art. 41 a 45, havia a previsão legal referente à validade, revalidação e prorrogação da aprovação e licenciamento.

O art. 41 prevê, in litteris:

"Art. 41 - A aprovação de um projeto e o alinhamento concedidos serão considerados válidos pelo **prazo de um (1) ano**, após a retirada dos mesmos, caso esta ocorra dentro do prazo máximo de 30 (trinta) dias da data do despacho deferitório.

Parágrafo 1º - Em caso que tal não ocorra, o prazo de validade será contado a partir da data do despacho deferitório.

Parágrafo 2º - Poderá entretanto, ser solicitada a revalidação desde que a parte interessada requeira, sujeitando-se, porém, às determinações legais vigentes na época do pedido de revalidação." (grifei)



002.238524.00.4.

Da exegese da legislação à época vigente, ou seja, do momento em que foi aprovado a modificação do projeto, era possível requerer a revalidação do projeto aprovado, sujeitando-se, entretanto, o interessado, às disposições legais da época do pedido de revalidação. Sendo, provavelmente, o que ocorreu, eis que o interessado obteve a aprovação da modificação do projeto.

A referida legislação previa, expressamente, em seu art. 47 e seguintes que tratam das modificações de projeto aprovado, que as alterações de projeto a serem efetuadas após o licenciamento da obra, deviam ter sua aprovação requerida previamente.

Referentemente à natureza jurídica da licença para construir, cabe referir, inicialmente, Lúcia Valle Figueiredo, in "Disciplina Urbanística da Propriedade", São Paulo, RT, 1980, pág. 58:

"...verificamos ser a licença para construir um ato administrativo constitutivo-formal, possibilitando àquele em favor de quem é expedida, o direito de levar a cabo a construção, **nos termos em que lhe foi deferida**: isto é, de acordo com o projeto aprovado e no prazo estipulado" (grifei)

A licença expedida em favor do interessado data de 1958, e seu prazo expirou sem que a obra fosse concluída e sem que fosse solicitada a prorrogação do prazo de validade.

Ao tratar das modalidades de extinção da licença para construir, continua a autora, pág. 78:

"De outra parte, poderá ocorrer a **caducidade do alvará de licença por inércia de seu beneficiário**. Isto pode ocorrer quando, prefixado em norma legal o limite máximo para o início das obras ou para a sua paralisação das mesmas, o beneficiário da licença infringir esses prazos." (grifei)

Evidentemente que, após o decurso de 35 anos, a licença para construir expedida em favor do beneficiário, caducou, apesar de não haver norma que fixe o limite máximo para a paralisação das obras. O que consta nas disposições legais municipais, desde o ano de 1913, refere-se, especificamente, ao prazo para conclusão das obras, que deveria estar expresso.

FL N°

--	--



002.238524.00.4.

Mais adiante, alude a autora casos em que pela interrupção da caducidade, ou seja, o construtor retoma a obra para paralisá-la mais adiante, questiona se uma licença para construir, a possibilidade de uma edificação sob a égide de determinada legislação protrair-se "ad infinitum". Como solução aponta a **análise do caso concreto**, "a fim de verificar, em cada hipótese, a finalidade da norma."

O alvará de licença de construção foi expedido pela Administração Pública Municipal diante de direito subjetivo do autor, eis que à época de seu requerimento, **satisfez as exigências contidas nas normas edilícias.**

Aponta-se, neste sentido Eulália Maria de Carvalho Guimarães, "Os prédios urbanos inacabados e os instrumentos de controle urbanístico", Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, v. 5, nov.1992:

"A licença para construir é ato vinculado da competência do Poder Público Municipal, que nada agrega ao patrimônio do particular. Levanta, no entanto, a impossibilidade de edificação do terreno urbano, ao reconhecer que a intenção do particular guarda conformidade com o ordenamento urbanístico local, o que equivale a dizer que o projeto de construção observa os regramentos administrativos. O direito reconhecido pela licença ao proprietário é, por isso, pré-existente à expedição da mesma pelo Poder Público, sendo sua função tão só a de atestar que a pretensão de edificar do proprietário guarda conformidade com a lei. Dessa sorte, comprovada a intenção de levantar construção em conformidade com as regras urbanísticas, ao Poder Público fica a opção única, vinculada, de expedir o ato."(grifei)

In casu, o Município de Porto Alegre respeitou a vigência da licença para edificar expedida em favor do beneficiário, o qual, após edificar parcialmente a obra, paralisou-a. Sem que posteriormente, de acordo com a legislação à época aplicável, licenciasse a modificação do projeto aprovado ou requeresse a sua prorrogação, pois é a licença que confere ao beneficiário o direito de edificar e, não, a

FL N°

--	--



002.238524.00.4.

aprovação do projeto. Não pode, após o decurso de tal lapso temporal, revalidar projeto, se o mesmo encontra-se desconforme com os regramentos administrativos.

As peculiaridades do caso em tela dizem com o período extremamente dilatado sem que houvesse a conclusão da obra, ou seja, sem que o beneficiário utilizasse o direito.

E, é nesta linha de raciocínio, que cita-se, também, José Afonso da Silva, in "Direito Urbanístico Brasileiro", pág. 575, ao tratar da licença para construir:

"O prazo não é de prescrição, nem de decadência, nem de validade. É de **perempção**, cujo transcurso, sem utilização da licença, conduz à caducidade desta. Como dizem J. P. Gilli e Hubert Charlis: "O efeito da expiração do prazo é o de tornar a licença caduca, obrigando assim o beneficiário a solicitar outra, se quiser retornar seu projeto."

Esse efeito e a possibilidade de requerer nova licença e nova aprovação do projeto não são compatíveis com prazos de vigência, de decadência, menos ainda de validade, ou de prescrição.

Trata-se, em verdade, de **prazo de perempção**, que é o prazo que torna sem efeito um ato e os direitos dele decorrentes, em concreto, vale dizer: **torna caduco o ato com os direitos dele defluentes.** (grifei)

Ocorreu, portanto, a caducidade em relação à licença para edificar em consequência da paralisação prolongada da obra.

A caducidade decorre, diretamente, do transcurso do prazo de perempção. Não sendo necessário que a administração emita uma declaração de caducidade. Isto é, com a caducidade, o titular da licença perdeu-a. De tal forma que, se quiser executar a obra licenciada terá que requerer nova licença.

Cabe referir, neste sentido, a bem conduzir a orientação, Hely Lopes Meirelles, in "Direito de Construir", São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979:

"Vencidos estes prazos a licença perde a sua eficácia, devendo ser requerida a sua renovação. Pode surgir, então, o problema das normas supervenientes. Se ao tempo da

FL N°



002.238524.00.4.

renovação do alvará a legislação for a mesma de sua expedição, nada obsta o atendimento do pedido; se, porém, a legislação for outra, o requerente terá que adaptar o projeto ou a construção inconcluída às novas normas, pois a caducidade do alvará faz perecer o direito que ele assegurava pela legislação anterior." (grifei)

Enfim, considerando as peculiaridades deste caso concreto, no qual o decurso do tempo é fator decisivo para que a administração municipal não reavalide o projeto, a orientação é no sentido de que os processos retornem à SMOV para o proferimento de uma decisão definitiva, sendo que as conclusões são no sentido de:

1. Indeferir o pedido de revalidação do projeto aprovado e licenciado, com posterior modificação aprovada, datada de 22.11.78, pois o transcurso do tempo ocasionou a caducidade da licença para construir;

2. Se for do interesse do requerente a continuidade da obra, deverá o mesmo apresentar novo projeto para aprovação e requerer novo licenciamento, adequando-se às novas exigências legais.

E o parecer.

Porto Alegre, 20 de janeiro de 1994

Laura Mattos

Laura Antunes de Mattos
Procuradora do Município

--	--



Aprovo por seus fundamentos e conclusões adequadas ao caso concreto, o Parecer nº 790/94, de lavra da Dra. Laura Mattos.

Devolva-se à SMOV.

Em 08-02-94.

Vanêsa Buzelato Prestes
Procuradora-Geral Substituta
OAB/RS 27.608
Matr. 48.942-7

