

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**Leonardo de Sá Ferraz**

**Infiltrações entre imóveis vizinhos no âmbito da Fiscalização de Posturas do Município  
de Juiz de Fora: uma análise sob a ótica do interesse público.**

**Juiz de Fora  
2014**

**Leonardo de Sá Ferraz**

**Infiltrações entre imóveis vizinhos no âmbito da Fiscalização de Posturas do Município de Juiz de Fora: uma análise sob a ótica do interesse público.**

Monografia apresentada pelo acadêmico Leonardo de Sá Ferraz ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Waleska Marcy Rosa.

**Juiz de Fora  
2014**

**Leonardo de Sá Ferraz**

**Infiltrações entre imóveis vizinhos no âmbito da Fiscalização de Posturas do Município de Juiz de Fora: uma análise sob a ótica do interesse público.**

Monografia apresentada pelo acadêmico Leonardo de Sá Ferraz ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em 28 de janeiro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Waleska Marcy Rosa - Orientadora  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Elizabete Rosa de Mello  
Universidade Federal de Juiz de Fora

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela força, saúde e persistência que me oferece; à minha família, pela paciência e compreensão; à Profa. Waleska, pelo apoio e seriedade com que conduziu a orientação do trabalho; aos colegas de sala e de trabalho, pelo companheirismo.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar, sob a ótica do interesse público, a questão das infiltrações entre imóveis vizinhos no âmbito da Fiscalização de Posturas de Juiz de Fora. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, análise da legislação específica e jurisprudência, bem como de documentos fiscais. Por meio da pesquisa bibliográfica, buscou-se identificar meios para conferir mais efetividade às ações que visam à solução do assunto mencionado. Uma vez reconhecidos problemas em relação aos efeitos das referidas ações fiscais, de acordo com o marco teórico adotado, admitindo-se que o interesse público comporta ponderações conforme o caso concreto, propôs-se como sugestão a adoção de dois procedimentos distintos: um para as situações em que a presença de infiltrações oferece riscos à vizinhança ou a um número significativo de pessoas, e outro para aquelas em que há a caracterização do problema, mas ausente o interesse público. Com isso, acredita-se que a atuação do Fiscal de Posturas será focada em suas principais atribuições previstas na legislação municipal, trazendo, dessa forma, contribuição para a persecução do objetivo primordial da Administração Pública, a satisfação do interesse da coletividade.

Palavras-chave: 1. Poder de Polícia. 2. Interesse Público. 3. Infiltrações.

## **ABSTRACT**

This work has for objective to analyze, from the perspective of the public interest, the issue of infiltrations between neighboring buildings under the Supervision of postures of Juiz de Fora. It was used the bibliographical research, analysis of specific legislation and jurisprudence, as well as of tax documents. By means of bibliographical research, sought to identify ways to provide more effectiveness to the actions aimed at solving the issue mentioned. Once recognized problems in relation to the effects of such fiscal actions, according to the theoretical framework adopted, admitting that the public interest involves weights depending on the specific case, it was proposed as a suggestion the adoption of two distinct procedures: one for the situations in which the presence of infiltrations offers neighborhood risks or a significant number of people, and another for those in which there is the characterization of the problem but absent the public interest. With this, it is believed that the performance of Fiscal will be focused on its main tasks provided for in municipal legislation, bringing thus contribution to the pursuit of the primary objective of public administration, the satisfaction of interests of the collectivity.

Keywords: 1. Police Power. 2. Public Interest. 3. Infiltration.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>08</b>
<b>2. O PODER DE POLÍCIA</b> .....	<b>11</b>
2.1. Definição de Poder de Polícia.....	11
2.2. Atributos fundamentais do Poder de Polícia.....	14
2.3. A Supremacia do Interesse Público.....	17
2.4. O Poder de Polícia na esfera municipal.....	22
<b>3. A FISCALIZAÇÃO DE POSTURAS EM JUIZ DE FORA</b> .....	<b>25</b>
3.1. Principais atribuições da Fiscalização de Posturas em Juiz de Fora.....	25
3.2. Zonas fronteiriças com o interesse privado.....	27
3.3. Infiltrações entre imóveis vizinhos no âmbito da Fiscalização de Posturas de Juiz de Fora.....	31
3.4. Efetividade no exercício do Poder de Polícia no caso das infiltrações entre imóveis vizinhos.....	33
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>37</b>
<b>5. ANEXOS</b> .....	<b>41</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>45</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O autor deste trabalho exerce a função de Fiscal de Posturas no município de Juiz de Fora há mais de oito anos e, no desempenho da citada atividade, percebeu problemas, em muitos casos, com a efetividade das ações envolvendo infiltrações entre imóveis vizinhos no que tange ao atingimento do interesse público primário, tendo verificado, no referido caso, que as pessoas, em sua maioria com vulnerabilidade financeira e baixa escolaridade, acionam a Administração Pública buscando, em grande parte dos casos, a resolução das infiltrações pelo próprio Poder Público (o que é possível em casos de urgência e risco à coletividade, quando fica evidente o interesse público) e, adicionalmente, que os responsáveis sejam compelidos ao conserto e à reparação dos danos causados em seu imóvel, o que só pode ser obtido por via judicial. Juntamente a isso, identificou-se que nem todos os casos de infiltrações são de interesse público e que, naqueles em que ele está presente, as ações da Fiscalização de Posturas, na forma como são feitas atualmente, não estão revestidas de efetividade. Nesse sentido, a presente monografia tem por objetivo analisar, sob a ótica do interesse público, a questão das infiltrações entre imóveis vizinhos no âmbito da Fiscalização de Posturas de Juiz de Fora, propondo-se, assim, sugestões visando conferir efetividade nessas ações, principalmente porque o objetivo do Poder de Polícia é atingir o bem comum.

Na busca pelo objetivo almejado na pesquisa, foi relevante a afinidade, em meio às mais variadas disciplinas do curso de Direito, com as áreas de Administrativo, Tributário e Civil, tendo sido necessário identificar os fatores que permeiam o poder de polícia frente à atividade estatal, principalmente no que tange à Supremacia do Interesse Público; verificar os principais pontos que levam o poder de polícia a intervir na esfera privada; investigar, de forma específica, tendo em vista a temática do trabalho, as fronteiras entre o interesse público e o interesse privado, a partir da constitucionalização tanto do Direito Administrativo quanto

do Direito Civil; e, por fim, trazer a discussão para o âmbito do poder de polícia municipal, ao qual se encontra inserido o discente.

O tema desta monografia foi escolhido com base na prática profissional do discente, que passou a fazer uma série de questionamentos e a verificar implicações da realidade a que está inserido com elementos importantes da ordem jurídica, bem como de sua abordagem doutrinária e jurisprudencial, já que é inquestionável a relevância do exercício do poder de polícia nas atividades da Administração Pública, pois é através desse poder administrativo que o Estado promove a manutenção da ordem social. Em todos os atos e funções emanados do Poder Público, é visível a presença do poder de polícia ou polícia administrativa, pois além de ser um instrumento de fiscalização da Administração sobre os administrados, também possibilita o controle das ações dos órgãos e agentes públicos, especialmente os fiscalizatórios, em cujo escopo encontra-se o autor deste trabalho, para que não ultrapassem os limites permitidos em lei, o que descaracterizaria o poder de polícia e configuraria o abuso ou desvio de poder.

O conceito de interesse público configura um dos pontos centrais do Direito Público, uma vez que o regime jurídico administrativo estrutura-se sob dois princípios de origem constitucional: supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração. Nesse sentido, o poder proveniente da Administração, em especial, o poder de polícia, é possível graças à autoridade dos atos públicos, isto é, à Supremacia que é inerente ao Poder Público, principalmente porque não se percebe uma atividade administrativa sem que ela atenda a um interesse público, vez que o poder de polícia propicia restringir direitos individuais em prol da coletividade, com o único propósito do bem-estar geral. Enfim, todos os setores da sociedade necessitam da vigilância da Administração Pública mediante o exercício do poder de polícia, para que a ordem e a

segurança jurídica prevaleçam nas relações sociais, e para que cada vez mais se busque o aperfeiçoamento de um Estado comprometido com o interesse público.

O recorte temático da monografia é bastante preciso. Há muitas fontes no que se refere ao poder de polícia e ao interesse público, mas não em relação à questão prática envolvida no trabalho. Em sua confecção, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, análise da legislação específica e jurisprudência, bem como de documentos fiscais, buscando-se identificar meios para conferir mais efetividade às ações que visam à solução do assunto mencionado. Apesar da diversidade de obras encontradas sobre o assunto, houve dificuldades na obtenção daquelas relacionadas com a questão municipal específica, assim como de sistematização da legislação do município, além de dúvidas na interpretação de alguns dispositivos legais, visto que Juiz de Fora, no momento, encontra-se com dois Códigos de Posturas em vigor. No entanto, as fontes obtidas se mostraram suficientes para a preparação do referencial teórico.

A monografia ficou, portanto, dividida em dois capítulos: no primeiro, foi abordado o poder de polícia, enfocando sua definição, os atributos fundamentais, a Supremacia do Interesse Público, bem como o desempenho do mesmo na esfera municipal; no segundo, foi explicitado o funcionamento da Fiscalização de Posturas em Juiz de Fora, tratando de suas principais atribuições, as zonas fronteiriças com o interesse privado, a questão das infiltrações entre imóveis vizinhos em seu âmbito, bem como a efetividade no exercício do poder de polícia no referido caso.

Cabe destacar que, no desenvolvimento do trabalho, foi valorizada a multiplicidade de visões, não buscando apenas uma linha de pensamento. Nesse sentido, ressalta-se que não se pretendeu esgotar os assuntos apresentados, mas ao contrário, mostrar que há pluralidade de teorias e métodos, devendo a cada um buscar os que mais se adequem à solução do caso concreto.

## 2. O PODER DE POLÍCIA

### 2.1. Definição de Poder de Polícia

No Estado Absolutista, o "direito de polícia" ou "poder de polícia" era toda e qualquer atividade não legislativa exercida pelo monarca, mas servindo exatamente para concretizar essa legislação frente a seus súditos (RODRIGUES, 2008, p. 2-5). No Estado Liberal do século XIX, o poder de polícia passa a designar um poder do Estado de limitar ou restringir a liberdade e a propriedade dos administrados em nome da segurança e da ordem públicas. Posteriormente, em decorrência de mutações históricas que ensejaram o declínio desse modelo de Estado Liberal, surgiu o Estado Social, com a finalidade de exigir prestações positivas do Estado em favor dos cidadãos, assegurando-lhes uma vida digna e o exercício de direitos inerentes à adequada sobrevivência. Por sua vez, o Estado Democrático de Direito, adicionalmente à primazia da lei, reconhece o cidadão como parte integrante e fundamental da construção do Estado, de modo que assegura à coletividade o direito de participação popular.

Segundo VERZOLA (2011, p. 37), a expressão “poder de polícia” é bastante imperfeita e tem sido utilizada das mais variadas formas ao longo do tempo, sendo importante ressaltar que a concepção da Europa (na França, entende-se que o poder de polícia é uma proteção imediata visando assegurar a ordem pública, segurança e salubridade) diferencia-se da concepção americana, onde o termo é entendido em sentido mais extenso, abrangendo inclusive formas de proteger a conduta social e econômica de cada indivíduo. A expressão hoje utilizada no Direito brasileiro encontra sua origem no *police power* americano, onde reporta-se, sobretudo, às normas legislativas através das quais o Estado regula os direitos privados, constitucionalmente atribuídos aos cidadãos, em proveito dos interesses coletivos.

No Brasil, conforme explica BRANDÃO (2012, p. 3902), o Direito Administrativo utiliza a expressão poder de polícia para designar a competência do Estado de restringir o exercício de direitos e liberdades individuais a fim de evitar danos ao bem comum. Trata-se do que a doutrina denomina mecanismo de frenagem de que dispõe o Estado para conter e prevenir abusos no exercício de direito individual. Por meio dele, os entes federativos impedem a atividade privada que pode se mostrar nociva ao bem-estar geral. O que se persegue é exatamente evitar ofensas à ordem pública e aos interesses da coletividade, respeitados os limites da necessária legalidade dos meios e modos a serem exercidos e a competência do órgão que o executa, de acordo com o conceito trazido pelo Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.  
Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Quando se pensa em legalidade, logo é feita menção ao art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, que determina: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (PIETRO, 2003, p. 67).

No que concerne às principais divisões geralmente atribuídas às diferentes atuações de polícia, MELLO (2010, p. 823) ressalta as diferenças entre o sentido amplo (abrangendo tanto atos do Legislativo quanto do Executivo, referindo-se ao complexo de medidas do Estado que

delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos) e sentido estrito do poder de polícia (correspondendo à noção de polícia administrativa, que se relaciona unicamente com as intervenções - quer gerais e abstratas como os regulamentos, quer concretas e específicas tais como as autorizações, licenças e injunções -, do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais).

LIMA (2007, p. 311) entende que a divisão entre polícia administrativa e judiciária é imprecisa, uma vez que o fator distintivo desta é o seu condicionamento a um processo judicial penal, enquanto a polícia administrativa estaria atrelada à Administração federal, estadual, municipal e distrital. Assim, a diversidade seria apenas de ordenação. O autor rejeita também a distinção entre polícia repressiva e preventiva, preferindo a categorização que distingue polícia de segurança de polícia administrativa e as subclassificações dentro desta: polícia de costumes, educacional, sanitária, rural, etc.

No conceito de poder de polícia, enquadram-se ainda duas categorias jurídicas, adiciona VITTA (2010, p. 21): a legislativa (leis elaboradas pelo poder legislativo estabelecendo contornos jurídicos da propriedade e liberdade dos administrados) e a administrativa (em que o legislador atribui à Administração averiguar, nos termos legais, perante o caso concreto, a esfera ou fisionomia jurídica da propriedade e liberdade dos particulares, elaborando atos e praticando comportamentos).

Assim, sem prejuízo das elaborações precedentes, FREITAS (2009, p. 97) sugere a compreensão do *poder de polícia administrativa* (objeto de estudo deste trabalho) como o exercício motivado de uma competência (não mera faculdade) que consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, devendo-se abandonar a ideia originária de o Estado exercer poder de polícia numa posição exclusivamente omissiva e negativa, passando

a ter um papel amplo, ativo e engajado na promoção das condutas desejadas dos cidadãos e das pessoas jurídicas.

## **2.2. Atributos fundamentais do Poder de Polícia**

Conforme RODRIGUES (2008, p. 13-14), o poder de polícia possui como atributos fundamentais a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade. Entretanto, ressalta que, no caso brasileiro, todos os atributos do poder de polícia dependem da legalidade caso a caso, isto é, da legalidade que regulamenta este ou aquele âmbito do poder de polícia. Assim, por exemplo, se cabe embargo de obra, ou se cabe apreensão de mercadoria, uma norma legal deverá autorizar.

O caractere de discricionariedade é expresso na liberdade de escolha que a Administração possui, segundo critérios de oportunidade e conveniência, para exercer o poder de polícia e aplicar os meios necessários para efetivar a proteção do interesse público. Deve-se ponderar, porém, que o exercício desta discricionariedade só é legítimo se o ato estiver nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, e quanto à prática das sanções, devem ser ainda considerados os critérios de proporcionalidade e correspondência com a infração. É importante levar em conta que, apesar de ser, em princípio, discricionário, o poder de polícia pode conter atos vinculados, o que se observa, por exemplo, no caso de emissão de alvará de licença - que deve ser concedido na medida em que forem preenchidos os requisitos necessários para tanto (MEIRELLES, 2002, p. 134). Da mesma forma posiciona-se PESTANA (2008, p. 494), para quem a discricionariedade se manifesta em casos em que, dentro do que prevê a lei, o agente público precisa avaliar concretamente a melhor forma de aplicar a norma.

Segundo CARVALHO FILHO (2008, p. 79), a auto-executoriedade constitui a prerrogativa que a Administração possui para praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem a necessidade de manifestação judicial. Verificada a presença dos pressupostos legais do ato, a Administração o pratica imediatamente e o executa de forma integral, não dependendo de autorização de qualquer outro poder. Deve-se considerar, porém, que há atos investidos de poder de polícia que não podem ter aplicação imediata, como as multas, cuja cobrança só é efetivamente concretizada decorrido o processo administrativo correspondente e a cobrança através de ação judicial pertinente, exceto nos casos de urgência que põem em risco a segurança ou a saúde pública, e nos casos de claro flagrante. Corroborando a ideia, PIETRO (2003, p. 186) observa que a auto-executoriedade estará presente sempre que houver previsão legal ou quando a Administração estiver diante de situações de iminente dano ao interesse público, casos em que será necessária a adoção de medidas urgentes que não possam aguardar decisão judicial (exemplos: demolição de prédio que ameaça ruir, isolamento de pessoa com doença contagiosa, a dissolução de reunião que ponha em risco a segurança de pessoas ou coisas).

O atributo da coercibilidade é a qualidade pela qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância, admitindo o emprego da força pública para o seu devido cumprimento, independente de decisão judicial, conforme ensina MELLO (2010, p. 419).

Este exercício poderá manifestar-se sobre diversos campos de atuação, variando desde os clássicos aspectos de segurança dos bens das pessoas, saúde e paz pública, restrição ao direito de construir, localização e funcionamento de atividades, o combate do abuso do poder econômico, e até mesmo a preservação da qualidade do meio ambiente natural e cultural (MEIRELLES, 2002, p.121).

No entanto, não é permitido à autoridade pública empregar medida mais severa para alcançar o que se pretende; deve-se prezar pelo equilíbrio na adoção das medidas, baseando-se naquilo que está previsto em lei. Para CARVALHO FILHO (2008, p. 81):

O princípio da proporcionalidade deriva, de certo modo, do poder de coerção de que dispõe a Administração ao praticar atos de polícia. Realmente, não se pode conceber que a coerção seja utilizada indevidamente pelos agentes administrativos, o que ocorreria, por exemplo, se usada onde não houvesse necessidade [...]. Não havendo proporcionalidade entre a medida adotada e o fim a que se destina, incorrerá a autoridade administrativa em abuso de poder.

Além dos atributos supracitados, VITTA (2010, p. 216) ressalta a presunção de legitimidade dos atos administrativos, uma vez que os mesmos presumem-se verdadeiros até prova contrária (presunção *juris tantum*). Com efeito, como a Administração atua mediante autorização legal, os atos praticados por ela consideram-se sem qualquer mácula que os possa infirmar. Não fosse assim, cairia por terra toda a atividade do Poder Público.

Assim, no Brasil, qualquer dos atributos depende, em última instância, daquilo que a legislação ordinária específica estipula, servindo ela sempre não apenas como limite de ação da Administração Pública, mas também como o próprio fundamento previamente autorizador dessa ação. Logo, o que a lei expressamente permite, pode ser administrativamente adotado enquanto medida de polícia, traduzindo-se, portanto, em um atributo desse poder; o que a lei não permite expressamente, não pode ser adotado, alerta RODRIGUES (2008, p. 15).

Conforme conclui BORGES (2007, p. 02), se a Administração Pública, no exercício de suas funções, não pudesse usar, por exemplo, de certas prerrogativas de potestade pública tais como a imperatividade, a exigibilidade e a presunção de legitimidade dos seus atos, nem a auto-executoriedade de certas medidas urgentes, em circunstâncias especiais perfeitamente delineadas pela lei, então haveria um verdadeiro caos representado por uma sociedade anárquica e desorganizada, e os cidadãos ver-se-iam privados de um de seus bens mais preciosos, que é o mínimo de segurança jurídica indispensável para a vida em sociedade.

### 2.3. A supremacia do interesse público

É concedido ao Estado o poder soberano para a realização de determinados interesses. Esses interesses, públicos, coletivos, dos quais a Administração deve buscar a satisfação, não são os interesses da Administração enquanto aparato organizativo autônomo, mas o interesse público primário, ou seja, o interesse da coletividade. O interesse do aparato administrativo é simplesmente um interesse secundário, acessório, que somente poderá ser o norte do exercício da função administrativa quando ambos os interesses coincidirem, evidenciando a subordinação do interesse da Administração enquanto tal ao interesse da Administração enquanto representante da coletividade, daí a necessidade de instrumentos que garantam o vínculo entre a ação administrativa e realização do interesse público primário. A peculiaridade da posição jurídica da Administração Pública reside justamente nisto: a sua função consiste na realização do interesse coletivo, também chamado de interesse público primário (BACELLAR FILHO, 2007, p. 43). Para JUSTEN FILHO (2005, p. 40), o interesse público não se confunde com o interesse do Estado, com o interesse do aparato administrativo ou do agente público, uma vez que um interesse é reconhecido como público porque é indisponível, porque não pode ser colocado em risco, porque suas características exigem a sua promoção de modo imperioso. Como afirma BORGES (2007, p. 06), o interesse público primário é a razão de ser do Estado, e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social (estes são os interesses de toda a sociedade); já o interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 70-71) adverte que a noção de interesse público primário impede que se incida no equívoco muito grave de supor que o interesse público é exclusivamente um interesse do Estado, o que levaria a sérias consequências, já que,

no Direito Administrativo Brasileiro, ao interesse público é dado o tratamento de primazia frente ao interesse dos particulares. A função da supremacia teria um duplo efeito: o primeiro remete às prerrogativas do Estado, em especial ao atributo de imperatividade, que justifica a Administração Pública constituir obrigações unilaterais aos particulares e também modificar unilateralmente as obrigações já constituídas; o segundo vincula a atuação administrativa à exigência de legitimidade, pois as prerrogativas atribuídas à Administração pelo sistema jurídico condicionam-se à realização do interesse público. O autor destaca exemplos de situações em que se verificam algumas “vantagens” para a Administração Pública em decorrência deste princípio: a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos; o benefício dos prazos maiores para intervenção ao longo do processo judicial; prazos especiais para prescrição das ações em que é parte o Poder Público, dentre outros. Ressalta, no entanto, que o princípio em questão sofre limitações e temperamentos, tendo lugar na conformidade do sistema normativo, segundo seus limites e condições, respeitados os direitos adquiridos e atendidas às finalidades contempladas nas normas que o consagram.

Na visão de Humberto Ávila (2007, p. 28):

O referido princípio [Supremacia do Interesse Público sobre o particular], ao determinar a preferência absoluta ao interesse público diante de um caso de colisão com qualquer que seja o interesse privado, independentemente das variações do caso concreto, termina por suprimir os espaços para ponderações.

Para JUSTEN FILHO (2005, p. 39), deve-se ter muita cautela ao invocar o interesse público:

Fundamentar decisões no interesse público produz a adesão de todos, elimina a possibilidade de crítica. Mais ainda, a invocação do interesse público imuniza as decisões estatais ao controle e permite que o governante faça o que ele acha deve ser feito, sem a comprovação de ser aquilo, efetivamente, o mais compatível com a democracia e a conveniência coletiva.

No entanto, grande parte da doutrina acredita que as ponderações são possíveis e necessárias no exercício do poder de polícia, e não se pode minimizar a importância da

supremacia do interesse público sob o escopo de possíveis arbitrariedades. Trata-se do marco teórico deste trabalho, ressaltando que todo o Direito Administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e a indisponibilidade do interesse público. Sobre esses dois pilares é que se estruturam, de um lado, as chamadas prerrogativas de potestade pública e, de outro, as sujeições de potestade pública, que corporificam o conteúdo da atividade administrativa. No âmbito da chamada “doutrina clássica nacional”, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003), Hely Lopes Meirelles (2002; 2006), dentre outros, o princípio da supremacia do interesse público proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando sua prevalência sobre o interesse do particular, como condição da sobrevivência e segurança deste último, como sendo verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público, conforme leciona MELLO (2010, p.69). Além das colocações doutrinárias citadas, grande contribuição situa-se na definição do modo de proceder para a solução da eventual conflitualidade entre interesses puramente individuais e as metas coletivas da sociedade como um todo. A esse respeito, frisa-se o entendimento de GUSTAVO BINENBOJN (2005, p. 167), revelando a necessidade de sopesamento dos interesses conflitantes, de modo que se chegue a uma solução ótima, na qual cada um deles obtenha a maior realização possível. É nesse sentido que se manifesta Alice Gonzalez Borges (2007, p. 01):

Os frequentes desvirtuamentos do verdadeiro interesse público por governantes bem ou mal intencionados não devem conduzir ao propósito de desconstruir a noção de supremacia do interesse público, sob pena de sérias consequências para a estabilidade e segurança dos cidadãos em uma sociedade organizada.

Assim, a autora ressalta que uma errônea compreensão do princípio da supremacia do interesse público pode fazer com que o instituto funcione como uma verdadeira cláusula geral de restrição dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, olvidando seus limites e distorcendo o regime constitucional dos direitos fundamentais. Nessa linha de raciocínio, a

chamada supremacia do interesse público somente tem sentido a partir da manutenção das garantias jurídico-políticas do cidadão. Atualmente, não há espaço para uma supremacia abstrata e absoluta do interesse público, uma vez que os interesses públicos e privados não são forças contrárias, mas complementares, não podendo prejudicar os interesses individuais nem ferir outros preceitos constitucionais de cunho subjetivo.

O moderno direito administrativo reconhece, respeita e protege, com apropriadas medidas compensatórias, o interesse individual que legitimamente se contraponha ao interesse da maioria da sociedade, tal como estabelecido na Constituição e nas leis. Por vezes, o particular se vê obrigado a um sacrifício de direitos em benefício do interesse da coletividade. Contudo, esse sacrifício só será legítimo se houver previsão legal e minuciosa e fundamentada motivação, convertendo-se o direito sacrificado em justa indenização. Corroborando esse entendimento, SCHIER (2005, p. 14) aduz:

[...] quando a Constituição, por decorrência do princípio do Estado de Direito, da legalidade e da separação dos poderes, pretende fazer com que os interesses do Estado prevaleçam sobre os privados, normalmente se refere direta ou indiretamente a isso. O Estado necessita de tal autorização para que possa agir e realizar os seus interesses. Os direitos privados, ao contrário, presumem-se realizáveis independentemente de prévia autorização constitucional. É assim que funciona nos Estados Democráticos de Direito. Deste modo, a ponderação constitucional prévia em favor dos interesses públicos é antes uma exceção a um princípio geral implícito de Direito Público.

Ao mesmo tempo em que a Constituição contempla direitos fundamentais, também pressupõe algumas restrições aos seus exercícios em função de outros direitos, ou ainda em razão de objetivos e desejos da coletividade. A tarefa do Estado, enquanto legislador e Administrador, é atuar como intérprete e realizador dos direitos, efetuando as necessárias ponderações entre interesses conflitantes. Nas palavras de BINENBOJN (2005, p. 167):

[...] o melhor interesse público só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesses individuais e coletivos específicos, bem como um juízo de ponderação que permita a realização de todos eles na maior extensão possível. O instrumento deste raciocínio ponderativo é o postulado da proporcionalidade.

Embora, ainda segundo o autor, nem todos os interesses individuais tenham berço constitucional, ainda assim se faz necessária a ponderação na busca da plena e efetiva realização do próprio interesse público, na sua real dimensão. Diante deste quadro, surge o dever de proporcionalidade, que impõe ao Estado analisar o interesse privado legítimo envolvido no caso concreto, ainda que ele não constitua propriamente direito fundamental.

Conforme observa TOURINHO (2005, p. 143):

Não se pode esquecer que a atividade administrativa é exercida por homens falíveis, muitos dos quais mordidos pela serpente do poder, que os torna insensíveis, presunçosos e arbitrários. A atribuição de deveres ao administrador público, acompanhados de uma gama de poder, pode ser fatal ao interesse público, se não houver por detrás um controle efetivo e eficaz. Tal controle, no entanto, somente poderá ser exercido se a conduta administrativa estiver acompanhada dos motivos que lhe originaram.

Com efeito, é imprescindível a exposição dos motivos na prática dos atos administrativos, sejam eles vinculados ou discricionários. Não se pode falar em controle, limitação, quando os motivos para prática de determinados atos se encontram omissos. A exteriorização dos motivos visa à democratização do exercício do poder voltada à satisfação do interesse público. O controle do ato administrativo sempre deverá estar condicionado a sua motivação, ainda quando se admitam, legalmente, os juízos de equidade ou de conveniência.

Na motivação, ainda segundo Rita Tourinho (2005, p. 144), não basta a mera indicação do dispositivo legal, em um método de aplicação imediata da norma. É necessário que o administrador utilize argumentação fundada em razões efetivas, capazes de resistir a um possível debate aberto, plenamente possível em um Estado Democrático de Direito. E assim, é a partir da motivação que se pode observar se a conduta administrativa está em consonância com os princípios que regem a Administração Pública, permitindo o controle jurisdicional da mesma.

Vale ressaltar que, diante a realidade moderna atual, tão rica e complexa, tão mutante e variável, os interesses públicos possuem diferentes dimensões. Diante de situações

semelhantes, o mesmo interesse pode ser motivado de formas distintas, e desta maneira, há, então, uma necessária ponderação entre tais interesses.

#### **2.4. O poder de polícia na esfera municipal**

A Constituição de 1988 trouxe ampliação da autonomia municipal e, sobretudo, conferiu ao Município *status* de ente integrante da federação. Nos termos dos artigos 29 e 30 da Constituição Federal, os municípios dispõem das seguintes capacidades: de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração.

RODEMBUSCH (2010, p. 15-17) relata que o poder de auto-organização trata da permissão que o Município tem para elaborar sua própria Lei Orgânica (a autonomia administrativa define-se pelo poder de se organizar juridicamente sem a tutela do Estado membro, dispondo sobre sua própria administração em tudo que respeita aos seus interesses locais); o poder de autogoverno é representado pela eletividade do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores; o poder normativo próprio ou de autolegislação acontece mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; através do poder de autoadministração, o município pode criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas.

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre os entes federativos é o da predominância do interesse. Assim, cabíveis à União os temas de interesse geral; aos Estados, os de interesse regional; e aos Municípios, os de interesse local. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias objeto de legislação (privativa e concorrente), para os municípios foi prevista uma competência genérica para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30.º, I e II, CF). Embora a Constituição discrimine algumas competências municipais exclusivas, o

ponto central da competência legislativa municipal é dominado pela expressão “assuntos de interesse local” (CORRALO, 2006, p. 169).

Contudo, MEIRELLES (2006, p. 134-135) elucida que é a predominância, e não a exclusividade, que deve caracterizar o interesse local, visto que dificilmente exista um interesse local que não seja reflexamente de interesse do Estado e também da União. Ainda segundo o autor, o assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Há assuntos que interessam a todo o país, mas que possuem aspectos que exigem uma regulamentação própria para determinados locais. Daí se dizer que o que caracteriza o interesse local não é a matéria, mas determinadas situações. Aspectos da mesma matéria podem exigir tratamentos diferenciados pela União, pelos Estados e pelos Municípios. O essencial é que não se perca a noção de sistema, verificando-se a compatibilidade entre os diversos diplomas legais e a Constituição. FERRAZ e SOUSA (2010, p. 4732) complementam:

Assuntos estritamente locais, como limpeza pública e circulação urbana, necessitam de um acompanhamento o mais próximo possível das autoridades. E esse acompanhamento precisa ter garantias, configuradas em atribuições aos administradores locais, sob pena de torná-los meros espectadores. Assim, podemos afirmar que a autonomia local é uma unanimidade.

No tocante ao exercício do poder de polícia, MELLO (2010, p. 845-846) destaca que tem competência para policiar o bem público a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais (v.g. saúde pública, trânsito, transportes), o poder de regular e de policiar se difundem entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. Neste teor, TAUIL (2006, p. 03) relata que compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, notadamente planejar o uso e a ocupação do solo; estabelecer normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano; regular o funcionamento de

estabelecimentos comerciais, obedecendo às limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território; regular a utilização dos logradouros públicos; regular os serviços de mercados públicos, feiras e abatedouros; controlar o uso e o comércio de produtos comestíveis e de higiene; regular os meios de proteção e de defesa da saúde pública<sup>1</sup>.

Essas e outras atividades de competência municipal estão intimamente vinculadas ao poder de polícia do Município, apoiadas por legislação exclusivamente municipal ou suplementar à legislação federal ou estadual. Tanto exclusiva como suplementar, o Município deve necessariamente instituir suas leis e regulamentos, permitindo aos seus agentes fiscais o exercício legal de suas funções. Em outras palavras, sem dispositivo legal do próprio Município, torna-se inválida a atuação de seus agentes, mesmo que exista norma legal emanada de outro ente político, a não ser que haja delegação expressa em convênio a permitir o exercício da função.

---

<sup>1</sup> O autor enumera outras treze competências dos municípios em matéria de poder de polícia. Foram citadas apenas aquelas mais corriqueiras na prática do discente como Fiscal de Posturas de Juiz de Fora.

### **3. A FISCALIZAÇÃO DE POSTURAS EM JUIZ DE FORA**

#### **3.1. Principais atribuições da Fiscalização de Posturas em Juiz de Fora**

Atualmente, a Fiscalização de Posturas em Juiz de Fora é efetuada pelos ocupantes da carreira de Fiscal de Posturas Municipais, criada pela Lei nº. 8.483/94, que também extinguiu as antigas classes de Agente de Fiscalização, Fiscal de Posturas e Fiscal Municipal de Saúde. Na forma da Lei nº. 10.767/04, o provimento da referida carreira é realizado através de concurso público de provas e títulos, além de exame psicotécnico e de capacidade física.

De acordo com o artigo 2º, inciso I da Lei nº. 8.483/94, tais agentes devem efetuar todas as atividades relacionadas à fiscalização, com o objetivo de fazer cumprir as normas derivadas do poder de polícia administrativa do Município, orientando o munícipe quanto ao exato cumprimento de suas obrigações e executando ações que obriguem ao cumprimento do Código de Posturas, Código de Obras e de toda legislação aplicável a cada caso especificamente.

No momento, Juiz de Fora possui dois Códigos de Posturas em vigor, uma vez que o novo (Lei nº. 11.197/06), em seu artigo 122, revogou apenas as disposições em contrário de seu antecessor (Lei nº. 5.535/78). Assim, de acordo com o artigo 1º da Lei nº. 11.197/06:

Esta Lei institui o Código de Posturas do Município, definindo as condições necessárias para a promoção do bem-estar e da qualidade de vida no ambiente municipal por meio do ordenamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos em Juiz de Fora, devendo o Executivo exercer o seu poder de polícia para garantir a aplicabilidade desta Lei.

A Lei nº. 5.535/78, no parágrafo único de seu artigo 1º, considera como poder de polícia do município a atividade da administração local que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a obtenção de fato, em razão de interesse público municipal concernente à higiene pública, bem-estar público, localização e

funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços. Por sua vez, a lei mais nova considera o exercício do poder de polícia como o somatório das atividades administrativas gerais e abstratas, ou concretas, específicas do Poder Executivo, conforme artigo 1º, § 2º.

Dentre as principais atribuições da Fiscalização de Posturas em Juiz de Fora elencadas no artigo 5º da Lei nº. 11.197/06, pode-se citar sua atuação em vias e logradouros públicos, através do mobiliário urbano e das atividades em vias ou logradouros públicos, envolvendo mesas, cadeiras, feiras-livres, bancas de jornais, revistas e livros, comércio ambulante e/ou artesanato e similares; condições técnico-posturais das edificações, contemplando passeios, muros e cercas, utilização do exterior das edificações, nomenclatura de vias e logradouros, numeração das edificações, veículos de divulgação e manutenção de imóveis e similares; sistema hidrossanitário; condições dos estabelecimentos; segurança e ordem pública, observando as condições de sossego, imediações dos canteiros de obras, inflamáveis e explosivos, caldeiras e similares, divertimento público, feiras itinerantes ou esporádicas, piscinas e balneários, atividades funerárias e similares; localização e funcionamento de estabelecimentos, regulando e disciplinando o licenciamento e funcionamento dos estabelecimentos e profissionais autônomos; fiscalização, procedimentos e penalidades, dispondo sobre advertência ou penalidade alternativa, multa, apreensão dos bens e sua destinação, suspensão e cassação de licença e revogação de autorização, embargo de obra ou construção, interdição e procedimentos de aplicação de penalidades; e vigilância sanitária.

Basicamente, segundo a Lei nº. 11.197/06, no cumprimento de suas atribuições, os Fiscais de Posturas procedem à lavratura dos seguintes documentos, de acordo com as características das infrações:

Art. 105. São considerados Documentos Fiscais:

I - Auto de Notificação - é o instrumento preliminar hábil a determinar o cumprimento aos dispositivos desta Lei<sup>2</sup>;

II - Auto de Infração - é o instrumento de registro da ocorrência de infração<sup>3</sup>;

III - Auto de Apreensão - é o instrumento de registro da ocorrência de infração e da retenção de bens;

IV - Auto de Suspensão de Licença, Autorização, Permissão e Concessão - é o instrumento de registro da ocorrência de infração e suspensão de atividades;

V - Auto de Cassação de Licença, Autorização, Permissão e Concessão - é o instrumento de registro da ocorrência de infração e do encerramento de atividades;

VI - Auto de Embargo - é o instrumento de registro da ocorrência de infração e do impedimento de continuidade da obra ou da construção;

VII - Auto de Interdição - é o instrumento de registro da ocorrência de infração e do impedimento de trânsito ou utilização de estabelecimento, equipamento ou aparelho, conforme previsto em regulamento ou outros instrumentos legalmente estabelecidos pelo Poder Executivo.

Também existe a figura da Notificação Preliminar, de caráter meramente informativo, prevista no artigo 186 da Lei 5.535/78, largamente utilizada pelos Fiscais de Posturas para dar ciência ao notificado sobre determinada irregularidade.

Verifica-se que o procedimento de aplicação de penalidades no exercício do poder de polícia da Fiscalização de Posturas de Juiz de Fora é composto por documentos fiscais, contestação administrativa fiscal, decisão em primeira instância, recurso administrativo fiscal e decisão final, como ressalta o artigo 104, parágrafo único, da Lei 11.197/06.

### **3.2. Zonas fronteiriças com o interesse privado**

No exercício de suas atribuições, os Fiscais de Posturas se deparam com conflitos de interesse privado, principalmente os relacionados ao direito de propriedade, muitas vezes

---

<sup>2</sup> Usualmente, o Auto de Notificação é também denominado pelos Fiscais de Posturas como “Termo de Intimação”, exatamente por exigir que o intimado adote determinada conduta e regularize a situação dentro do prazo especificado.

<sup>3</sup> Notificado o infrator a cumprir determinada exigência nos termos do art. 105, I, da Lei n.º. 11.197/06, será lavrado o competente Auto de Infração se, decorrido o prazo estabelecido, persistir a infração.

encontrando justificativa no fato de o Código Civil de 2002 cuidar também de matérias timbradas pelo cunho administrativo, representativas da prerrogativa interventiva ou regulatória reconhecida ao Estado-Administração. Somente para exemplificar, ressalta-se a desapropriação (art. 1275, V), as restrições ao uso anormal da propriedade (art. 1277 e seguintes), a limitação entre prédios (art. 1297) e o direito de construir (art. 1299 e seguintes), dentre outros temas marcadamente administrativos, conforme relata BACELLAR FILHO (2007, p. 148), ressaltando que, se a Constituição Federal consagrou a propriedade como direito fundamental, ressaltou a necessidade do cumprimento de sua função social.

Ainda segundo o autor, se no paradigma do Estado Liberal e do Estado Social as esferas do público e do privado eram tratadas como opostas, no Estado Democrático de Direito passam a ser encaradas como complementares, uma vez que a supremacia da Constituição impõe que o processo de produção legislativa e interpretação de todas as searas do Direito seja conduzido conforme os princípios constitucionais. Dessa forma, se o Direito Administrativo, expoente do Direito Público, e o Direito Civil, expoente do Direito Privado, assentam suas raízes no Direito Constitucional, não é mais possível compreendê-los isoladamente.

A Constituição, em seu artigo 1º, estabelece que o Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, ressalta PERLINGIERI (2002, p. 285); sendo assim, se a cidadania e a dignidade da pessoa humana constituem fundamentos republicanos, não é possível que o interesse perseguido como exercício da função administrativa não encontre seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual, quanto coletiva. Sobre isso, é ilustrativa a lição de Gilmar Mendes (2003, p. 94-95) no sentido de que o direito de propriedade não é sequer imaginável sem disciplina normativa.

Com a concepção do Estado Democrático de Direito e com a consagração constitucional dos direitos fundamentais dos cidadãos, elucida BRANDÃO (2012, p. 3910) que a própria supremacia do interesse público passou a ser questionada quando utilizada para a limitação do exercício de direitos por parte dos administrados. Ademais, em razão das transformações sofridas pelo Estado nos últimos séculos, é forçoso reconhecer que cabe ao Direito Administrativo acompanhar a modificação do foco de atuação do Estado, que deixou de dirigir-se exclusivamente à proteção de um interesse público supremo e impassível de identificação objetiva e passou a dirigir-se aos administrados, à concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Neste sentido, são significativas as argumentações de BINENBOJM (2005, p. 169):

Na maioria dos casos, todavia, nem a Constituição nem a lei realizam o juízo de ponderação, por completo, entre os interesses conflitantes. Aqui, tal como o legislador, incumbirá ao administrador público percorrer as etapas de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito para encontrar o ponto de justa ponderação entre direitos individuais e metas coletivas.

Como bem assevera TÔRRES (2006, p. 91):

Num Estado Democrático de Direito, não se pode admitir o poder de polícia como instrumento de confisco ou de restrição de liberdades sem justificativas evidentes. Por isso, tais atos interventivos somente serão legitimados quando for o único modo para atingir a finalidade de garantia do interesse público na espécie. E, desse modo, sempre que respeitados os direitos individuais, bem como, na delimitação das sanções, os princípios de proporcionalidade e de legalidade, o legislador poderá recorrer a uma atuação direta sobre a propriedade ou atividade do administrado, visando a reprimir o abuso praticado mediante impedimentos ou restrições ao exercício de direitos.

Para Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1973, p. 30), não se pode falar em Direito Administrativo onde os administrados não possuem garantias jurisdicionais para, no processo mais elementar, defenderem a normatividade, fruto da lei e da ordem jurídica. Ressalta que encaminhar, portanto, ao poder judiciário, processo administrativo sem requisitos de forma e trâmites, será o mesmo que tirar do administrado as garantias que vinculam a administração ao Estado de Direito, uma vez que a simples intervenção necessária da administração não torna o interesse privado em interesse sem proteção jurídica. Proteger o interesse público não é desconhecer o interesse privado.

O estudo do direito não deve ser feito por setores pré-constituídos, mas por problemas, com especial atenção às exigências emergentes como, por exemplo, a habitação, a saúde, etc. Há de se superar, de qualquer modo, a mentalidade pela qual o Direito Privado é liberdade de cada um de cuidar, por vezes arbitrariamente, dos próprios interesses, enquanto que o Direito Público, manifestação de autoridade e de soberania, dispõe de estruturas e serviços sociais para permitir ao interesse privado a sua livre e efetiva atuação. (PERLINGIERI, 2002, p. 55-56).

Nesse contexto, cumpre citar MARQUES NETO (2003, p. 80):

[...] a necessidade de intervenção estatal, para dirimir os conflitos e para escoimar as questões não resolvidas pelos próprios corpos sociais, seria residual, excepcional e só eficiente para situações-limite (aquelas para as quais não se põe possível, num momento histórico, o equacionamento pela ação dos indivíduos, isoladamente ou reunidos em organizações não estatais). Nessa linha de entendimento, o manejo da autoridade estatal só se põe aceitável, porquanto necessária, na medida em que uma finalidade de interesse geral (tanto a dirimção de um conflito, como a promoção do bem comum) não seja alcançável autonomamente pelas instituições sociais. Por certo, é através deste raciocínio que se permite divisar as fronteiras entre a atuação do Estado (necessária, mas não necessariamente pretendida) e o campo da liberdade e autonomia dos indivíduos (entendido como um bem em si).

A jurisprudência ressalta limitações ao poder de polícia, como se observa no exemplo a seguir:

Ato Administrativo - Auto-executoriedade - Inadmissibilidade - Exercício do poder de polícia - Irrelevância - Autorização para casos expressamente previstos em lei ou quando existir urgência - Necessária previsão de prejuízo iminente - Princípio da proporcionalidade dos meios aos fins - Os atos dotados de auto-executoriedade, ainda quando realizados no exercício do seu poder de polícia, só estão autorizados nos casos expressamente previstos em lei ou quando existir urgência na atuação da administração ante a previsão de prejuízo iminente ao interesse público, observado sempre o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins. (TJMG - Apelação cível 254.263-7 - Belo Horizonte - 4ª Câmara Cível do TJMG - Relator Carreira Machado - 16/05/2002).

Dessa forma, considerando que diversos interesses privados também adentram ao amplo rol de direitos fundamentais, em caso de conflito entre o interesse público e o privado, a Administração Pública deve, apenas, se sobrepor ao interesse privado se houver a satisfação do interesse público primário (aquele direcionado para a real satisfação dos interesses da coletividade), pois, a partir de uma interpretação da Constituição de forma sistêmica, interesses públicos e privados equiparam-se. Ambos são reconhecidos na Constituição em

condição de igualdade; encontram-se no mesmo patamar de hierarquia, já que nem os interesses públicos são superiores aos privados, tampouco os privados são superiores aos públicos (SCHIER, 2005, p. 233). Completando esse raciocínio, BINENBOJM (2005, p. 167) reafirma que a ponderação de interesses se apresenta como o melhor instrumento de resolução de conflitos de interesses públicos e privados, por levar em consideração os interesses individuais e coletivos, tomando por parâmetro situações concretas, sem que haja a supremacia *a priori* de qualquer das partes do conflito.

### **3.3. Infiltrações entre imóveis vizinhos no âmbito da Fiscalização de Posturas de Juiz de Fora**

Falando em zonas fronteiriças com o interesse privado, a Fiscalização de Posturas recebe, rotineiramente, diversas demandas oriundas da Defesa Civil solicitando providências quanto à emissão de notificações/intimações a particulares, visando à adoção de medidas técnicas em imóveis edificados ou não. Muitas das solicitações se referem a problemas como infiltrações em muros e paredes de divisa, conforme é mostrado no *Anexo I*.

Diante da falta de previsão expressa na legislação municipal sobre a questão das infiltrações, baseados no laudo da Defesa Civil e com fundamento nos artigos 51 e 52 da Lei Municipal 11.197/06<sup>4</sup>, atualmente os Fiscais de Posturas lavram Auto de Notificação exigindo que o responsável pelo imóvel adote as providências solicitadas, de acordo com o modelo constante no *Anexo II*.

---

<sup>4</sup> Art. 51. Os imóveis deverão ser mantidos em perfeitas condições de higiene e segurança em suas áreas internas e externas, incluindo-se edificações não ocupadas, fechadas ou inacabadas.

Art. 52. Os proprietários de terrenos não edificados ou com construção em ruínas, condenadas, incendiadas ou paralisadas, ficam obrigados a adotar providências no sentido de impedir o acesso de público, acúmulo de lixo, estagnação de água e o surgimento de focos nocivos à saúde.

Várias dessas demandas se referem a situações que envolvem risco e vulnerabilidade social, casos em que fica evidente o interesse público, englobando parcela significativa da população do entorno, conforme exemplo apresentado no *Anexo III* (prédio com vários apartamentos, construído em alvenaria estrutural, em que uma laje apresenta-se com grandes infiltrações, causando o risco de colapso de outras unidades).

No entanto, em muitos casos, o problema refere-se apenas a infiltrações em uma parede localizada entre duas residências vizinhas, situação com caráter eminentemente privado, abarcada pelo Direito de Vizinhança, conforme Lei nº. 10.406/02 (Código Civil Brasileiro).

Nesse sentido, merece transcrição o seguinte julgado:

Apelação cível. Ação condenatória e de obrigação de fazer. Danos materiais devido a infiltrações provenientes do imóvel pertencente aos réus. Perícia conclusiva. Exegese do artigo 1.344 do Código Civil. Responsabilidade dos requeridos evidenciada. Ônus da sucumbência. Remuneração do assistente técnico abrangida pelas despesas processuais. Impugnação à condenação aos danos morais. Abalo moral caracterizado. Observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Recurso conhecido e desprovido. (TJSC - Apelação Cível 2011.095742-8 - Florianópolis - 4ª Vara Cível do TJSC - Relator Joel Figueira Júnior - 03/07/2013).

No caso em tela, a perícia realizada judicialmente constatou que os danos aparentes no apartamento pertencente à autora foram devidos a infiltrações do imóvel localizado acima, ficando provada a responsabilidade do vizinho, razão pela qual foi condenado a reparar os danos e consertar os vazamentos. Restou comprovado que os danos decorrentes de infiltração no imóvel localizado acima do bem pertencente à autora limitaram seu uso habitual, bem como causaram sérios transtornos para o cotidiano da vítima e sua saúde, ficando assim evidenciado o dano imaterial suscetível de compensação pecuniária. Hipoteticamente, se a autora, ao invés de acionar o poder judiciário, tivesse recorrido à esfera administrativa visando à solução do problema, a Fiscalização de Posturas apenas poderia notificar os réus em questão, com base no laudo de um engenheiro da Defesa Civil, a sanar as infiltrações no imóvel de sua responsabilidade, ficando frustrada a reparação dos danos materiais e imateriais

sofridos pela reclamante, uma vez que a Administração Pública não dispõe de competência para compelir o reclamado a efetuar reparos na residência da reclamante, bem como definir indenizações.

### **3.4. Efetividade do exercício do Poder de Polícia no caso das infiltrações entre imóveis vizinhos**

Com mais de oito anos na função de Fiscal de Posturas no município de Juiz de Fora, o autor deste trabalho percebeu problemas, em muitos casos, com a efetividade em relação às ações envolvendo infiltrações entre imóveis vizinhos, passando a expô-los a diante.

Tudo se inicia com uma solicitação do particular à Defesa Civil para que a mesma verifique determinado problema e indique a medida técnica a ser adotada visando saná-lo. Após a vistoria, o referido órgão confecciona um boletim de ocorrência com a descrição da situação encontrada pelo engenheiro e encaminha memorando (ver *Anexos I e III*) à Fiscalização de Posturas solicitando a notificação (*Anexos II e IV*) do reclamado para que adote as providências técnicas especificadas, dentro do prazo fornecido, objetivando resolver a situação. Também é comum acontecer o seguinte: quando o responsável técnico pela visita constata que a infiltração tem origem no próprio imóvel do reclamante, encaminha o memorando ao setor de fiscalização solicitando que o próprio reclamante seja notificado a promover as correções devidas.

No entanto, através de entrevistas feitas com alguns solicitantes, percebeu-se que a maioria, ao perceber a situação de suposto risco e acionar a Defesa Civil, não estava somente desejando que o referido órgão efetuasse a vistoria e indicasse as medidas técnicas para resolver o problema, mas sim atuasse no local adotando as ações necessárias (o que é possível, levando-se em conta a gravidade e o risco).

Vale ressaltar que grande parte das pessoas envolvidas se apresenta em condição de vulnerabilidade econômica, não possuindo, portanto, meios financeiros para executar os serviços solicitados. Muitas delas, inclusive, acreditavam que a Prefeitura de Juiz de Fora, através da Defesa Civil e da Fiscalização de Posturas, iria compelir o responsável pelo problema a reparar os danos causados, o que, na verdade, como já foi dito, só pode ser obtido na esfera judicial.

Assim, em grande parte desses casos, pelos motivos citados anteriormente, as pessoas se surpreendem com a emissão do Auto de Notificação pelos Fiscais de Posturas, ainda mais quando são informadas que o não cumprimento das exigências, dentro do prazo estabelecido, ensejará a lavratura de Auto de Infração e posterior instauração de procedimento administrativo para apuração de penalidades que culmina, em grande medida, em multa pecuniária, transformando, muitas vezes, um “pedido de ajuda” em uma verdadeira sanção.

Dessa forma, no caso em questão, tendo em vista a discricionariedade, definida por KFOURI FILHO (1998, p. 241) como a livre escolha pela administração de oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como aplicar as sanções e empregar os meios condizentes a atingir o interesse público, mas também a proporcionalidade entre a medida adotada e o fim a que se destina, aponta-se, neste trabalho, como possibilidade, a adoção de dois procedimentos distintos.

O primeiro seria aplicado àquelas situações em que a presença de infiltrações pode levar ao colapso de um prédio, oferecendo risco à vizinhança ou a um número significativo de pessoas (exemplo constante no *Anexo III*). Estando caracterizado o interesse público, os Fiscais de Posturas, embasados no laudo técnico firmado por profissional de engenharia da Defesa Civil, mas também no dispositivo legal já citado anteriormente, que exige que os imóveis devam ser mantidos em perfeitas condições de higiene e segurança em suas áreas internas e externas, lavrariam o Auto de Notificação para que o responsável pelo problema

adote as medidas técnicas dentro do prazo fornecido. Caso o particular atenda a notificação para a adoção das providências, caberá à fiscalização informar à Defesa Civil, de modo que este órgão, dotado de servidores com formação técnica, possa aferir se a parte atendeu corretamente as determinações, fazendo cessar o risco apontado. Por outro lado, decorrido o prazo sem que as medidas tenham sido efetuadas, será lavrado o competente Auto de Infração, ensejando a abertura de procedimento administrativo de apuração de penalidades, como é feito atualmente. Entretanto, tendo por base que o interesse público primário é a razão de ser do Estado, cabendo a ele promover justiça, segurança e bem-estar social, propõe-se que, constatando a vulnerabilidade financeira, o fiscal apenas produza relatório e o envie ao setor de assistência social da Prefeitura de Juiz de Fora, de modo que sejam tomadas as devidas providências. Juntamente a isso, tendo em vista a gravidade da situação, deverá ser encaminhado relatório à Defesa Civil para que verifique a possibilidade de realização de obras visando sanar o risco da população do entorno.

O segundo procedimento seria utilizado naquelas situações em que o solicitante aciona a Defesa Civil, por exemplo, para verificar infiltrações em uma parede ou muro localizado entre duas residências (exemplo no *Anexo I*). Após a vistoria do engenheiro, o referido órgão encaminha memorando à Fiscalização de Posturas solicitando a notificação do responsável para que adote as providências técnicas especificadas, dentro do prazo fornecido, objetivando resolver a situação. Verifica-se claramente a ausência do interesse público neste caso. Por isso, utilizando-se o Princípio da Proporcionalidade, em que qualquer limitação prevista em lei ou em ato administrativo somente será válida se for adequada, necessária e compatível com os direitos fundamentais da pessoa, a proposta apresentada é que, diferentemente do modo como é feito nos dias atuais (*Anexo II*), diante da solicitação da Defesa Civil, o Fiscal de Posturas apenas emita a Notificação Preliminar prevista no artigo 186 da Lei 5.535/78, de caráter meramente informativo, não revestida, portanto, de penalidade, para dar ciência ao

notificado sobre a necessidade de adoção das medidas indicadas, cumprindo seu papel de dar uma resposta à solicitação do administrado. Dessa forma, por se tratar de pendência apenas entre particulares, caso o problema não seja solucionado, poderá a parte prejudicada ingressar em juízo com vistas a obter decisão judicial a respeito, revelando-se o meio mais adequado e necessário tendo em vista o vínculo de causalidade lógica entre a ação a ser tomada e o fim que a justifica (correção das infiltrações, reparação de danos, indenizações).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, pode-se afirmar que o conceito clássico de poder de polícia, tradicionalmente utilizado pela doutrina nacional como um poder ou função do Estado destinado a limitar a liberdade ou a propriedade dos cidadãos em prol da defesa do interesse público, está sujeito a modificações profundas em decorrência da concepção atual de Estado e das quebras de paradigmas ocorridas no âmbito do Direito Administrativo. Com a adoção de princípios destinados à preservação da democracia e à concretização última dos direitos fundamentais dos cidadãos, o foco do Direito Administrativo deslocou-se do poder do governante para o atendimento e a preservação dos direitos dos administrados, de modo que essa mudança de foco na atuação da Administração Pública, em conjunto com a necessidade de preservação dos direitos dos cidadãos, influencia fortemente o exercício do poder de polícia nos dias atuais.

Em tempos passados, quando ainda não existia o Estado de Direito, confundia-se interesse público com interesse do soberano. Com o desenvolvimento político, ficou clara a noção de que o titular do interesse público é a sociedade, e não o Estado, que é apenas o instrumento por meio do qual se realizam os interesses públicos. Diante do novo panorama advindo com a sociedade contemporânea, esta se tornou mais dinâmica e complexa, titularizando diversos interesses, muitos dos quais, por sua vez, merecem amparo constitucional, por conta da fundamentalidade que carregam em si, sendo inconcebível que o Estado ignore valores imprescindíveis à satisfação da dignidade da pessoa, uma vez que possui o dever poder de proporcionar a plena realização destes. Nessa linha de raciocínio, a chamada Supremacia do Interesse Público somente tem sentido a partir da manutenção das garantias jurídico-políticas do cidadão, sob pena de tudo ser permitido, desde que seja da conveniência do Estado. Daí não fazer sentido uma supremacia prévia e abstratamente

estabelecida, por afastar em si o processo de ponderação, restringindo as alternativas dos interesses privados que se fizerem presentes em prováveis conflitos.

De acordo com o marco teórico adotado neste trabalho, no concernente à diversidade de interesses, com respaldo nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, caberá sempre a ponderação dos mesmos, uma vez que não será autorizado o sacrifício integral de interesses que implicam em proteção do Direito. Assim, eventuais conflitos que venham a surgir entre a preservação do interesse público e a concretização de direitos individuais, no exercício do poder de polícia administrativa, devem ser solucionados mediante o uso de técnicas de ponderação de interesses, observada a proporcionalidade na atuação da Administração Pública, que deve considerar, por sua vez, a necessidade e a adequação da medida e sua compatibilidade com o regramento constitucional vigente.

No presente trabalho, a referida discussão foi trazida para o âmbito municipal, onde impera o predomínio do interesse local, pelo qual as competências são preferencialmente distribuídas às entidades que possuam maior motivação e melhores condições para desenvolver determinada tarefa de polícia administrativa, que vem se experimentando e se alargando, sobretudo com a autonomia local sendo reconhecida e garantida. Ressalta-se que o poder local nasceu de uma imperiosa necessidade coletiva e, de fato, é o mais próximo da comunidade, aquele que mais facilmente se faz sentir e se faz cobrar, na medida em que a população se reconhece na vizinhança que a municipalidade oferece. Dentre todas as possibilidades municipais para atingimento do interesse público, tem grande importância o papel da fiscalização de posturas; uma de suas principais atribuições é a atuação em relação às condições técnico-posturais das edificações e salubridade das mesmas. Nesse sentido, o caso das infiltrações entre imóveis vizinhos ganha relevância, já que pode causar repercussão no interesse da coletividade local ao passo que, por exemplo, elas podem levar ao colapso de um prédio e prejudicar grande número de pessoas.

Entretanto, o discente, em sua prática como Fiscal de Posturas de Juiz de Fora, identificou problemas relacionados à efetividade do poder de polícia nessas ações no que tange ao alcance do interesse público primário. Foi constatado baixo atendimento às notificações emitidas pelo referido órgão visando sanar o problema. Analisando o que foi relatado, constatou-se que grande parte dos notificados possui vulnerabilidade financeira e baixa escolaridade; na verdade, ao acionar o poder de polícia municipal, essas pessoas buscavam orientação sobre o risco e a resolução das infiltrações pelo Poder Público, mas também que os responsáveis fossem compelidos ao conserto e à reparação dos danos causados em seu imóvel, frustrando suas expectativas, já que a fiscalização de posturas não tem competência para notificar o reclamado a efetuar reparos no imóvel do reclamante e nem para promover a reparação dos danos, o que só pode ser obtido por via judicial. Todavia, como foi visto ao longo deste trabalho, em casos de urgência e risco à coletividade, quando fica evidente o interesse público primário, visando resguardá-lo, é possível que a própria Administração Pública efetue os serviços necessários para sanar o problema.

Assim, tendo por base que o interesse público primário é a razão de ser do Estado, cabendo a ele promover justiça, segurança e bem-estar social (interesses de toda a sociedade), buscando uma maior efetividade nas ações fiscais relacionadas à questão relatada, foi proposta a adoção de dois procedimentos distintos, de acordo com a presença ou não do interesse público. Logicamente, esse juízo de ponderação só será possível utilizando-se o Princípio da Proporcionalidade, em que qualquer limitação prevista em lei ou em ato administrativo somente será válida se for adequada (ocorrência de vínculo de causalidade lógica entre a ação e o fim que a justifica), necessária (a ação deve ser a de menor impacto dentre aquelas que se revelarem adequadas) e compatível com os direitos fundamentais da pessoa. Dessa forma, acredita-se que haverá maior agilidade na execução das ações e atendimento ao público, bem como a atuação da fiscalização de posturas será focada em suas

principais atribuições previstas na legislação municipal, trazendo, dessa forma, benefícios para a coletividade.

A tarefa decisória, extremamente delicada, compete ao legislador e à Administração Pública em um primeiro momento, mas, sobretudo, ao Poder Judiciário, a quem cabe, em decisão final, o juízo de ponderação que preencha em definitivo o conceito indeterminado do interesse público – no caso, o do melhor interesse público a prevalecer em benefício de toda a coletividade.

## 5. ANEXOS

Anexo I - Memorando da Defesa Civil encaminhado à Fiscalização de Posturas<sup>5</sup>

  
JUIZ DE FORA  
PREFEITURA

**MEMORANDO nº: SO/SSDC/DPAI/**

De: CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO E ATIVIDADES INTERSETORIAIS

Para: SAU/DFAU

Assunto: Solicitação - faz

Referência: BO de

**SENHORA CHEFE DE DEPARTAMENTO**

Solicito incluir na programação de atividades dessa Unidade a indicação a seguir apontada por profissional da Defesa Civil.

- Solicitante:
- Local da Ocorrência: RUA
- Motivo: "QUADRO DE INFILTRAÇÃO NA LAJE E PAREDES, GERANDO SITUAÇÃO DE INSALUBRIDADE AO AMBIENTE."
- Providência: "FAVOR NOTIFICAR O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL SITUADO NA RUA , Nº BAIRRO , A IMPERMEABILIZAR PONTO DE CONTATO DAS PAREDES DO SEU IMÓVEL, COM AS PAREDES DO IMÓVEL VIZINHO NA LATERAL DIREITA VISTO DO LOGRADOURO, A FIM DE ELIMINAR O QUADRO DE INFILTRAÇÕES EXISTENTE NO PERÍODO DE PRECIPITAÇÕES, NO IMÓVEL VIZINHO DA LATERAL DIREITA."
- Vistoriador: (Em caso de dúvida, fazer contato com o vistoriador pelo telefone ).

Atenciosamente.

Impresso por: em às

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO E ATIVIDADES INTERSETORIAIS**

Secretaria de Obras  
Subsecretaria de Defesa Civil  
Av Garibaldi Campinas, 169 - Vitorino Braga - CEP 35060-140 - Juiz de Fora - MG Tel: (31) 3590-7359 - Fax (31) 3590-7247  
81302114.0 - 818 TERMO DE RESPONSABILIDADE DE DEFESA CIVIL

Página 1 de 1

E-doc - Autenticação: d63c77c0b5e4315c5e093ae6e20f0837 Documento: MEMORANDO: 656/2013.

<sup>5</sup> Ausente o interesse público, por se tratar de questão estritamente entre particulares.

Anexo II - Termo de intimação emitido em atendimento à solicitação da Defesa Civil

*Memorando n: 50/SSOC/DPA1/*



**PREFEITURA DE  
JUIZ DE FORA**

**SECRETARIA DE  
ATIVIDADES URBANAS**

PROCESSO Nº **03497** K  
SFR *hig. ver. Norte*

TERMO DE INTIMAÇÃO       AUTO DE EMBARGO - FASE DA OBRA

AUTO DE \_\_\_\_\_       DILIGÊNCIA FISCAL

NOME/RAZÃO SOCIAL				
ENDEREÇO				
LOTE	QUADRA	LOTEAMENTO	ÁREA (m²)	CEP
BAIRRO		RAMO/ATIVIDADE		
CNPJ/CPF		INSCRIÇÃO MUNICIPAL	TELEFONE	
RESPONSÁVEL		FUNÇÃO	CPF/IDENTIDADE	
ENDEREÇO RESIDENCIAL			BAIRRO	

**FUNDAMENTO LEGAL**

Lei 11.197/06 – Art. 51, 105I, 108 § 2º, 119;  
Decreto 9.117/07 – Art. 240.

ITEM	DESCRIÇÃO
	<p>Providenciar a impermeabilização do ponto de contato das paredes do seu imóvel com as paredes do imóvel vizinho na lateral direita (visto do logradouro), a fim de eliminar o quadro de infiltrações existente no período de precipitações, pois o mesmo deverá ser mantido em perfeitas condições de higiene e segurança em suas áreas internas e externas.</p>
	<p><b>PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 (quinze) dias.</b></p>
	<p>Supervisão de Fiscalização Regional Norte – Rua Inês Garcia, nº. 357 – Benfica. Tel.: 3690-7927 / 3690-7929.</p>

O NÃO CUMPRIMENTO DA PRESENTE INTIMAÇÃO NO PRAZO DE 15 quinze DIAS SUJEITA O INFRATOR ÀS PENAS DA LEI.

A CONSTRUÇÃO DEVERÁ SER PARALISADA SOB PENA DE MULTA DIÁRIA

FICA CIENTE QUE DEVERÁ APRESENTAR DEFESA NO PRAZO DE \_\_\_\_\_ DIAS DO RECEBIMENTO DESTE AUTO.

Juiz de Fora, 20 de Quarta de 2013 Hora: 17:20

\_\_\_\_\_  
Fiscal

Recebi a 2ª via estando ciente do seu conteúdo

1ª Via - Processo / 2ª Via - Contribuinte / 3ª Via - Controle

### Anexo III - Memorando da Defesa Civil encaminhado à Fiscalização de Posturas<sup>6</sup>

CIDADE DE  
JUIZ DE FORA  
PREFEITURA

**MEMORANDO nº : SO/SSDC/DPAI/**

De: \_\_\_\_\_  
CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO E ATIVIDADES INTERSETORIAIS

Para: \_\_\_\_\_  
SAU/DFAU/DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, ATIVIDADES  
ECONÔMICAS E URBANAS

Assunto: Solicitação - faz

Referência: BO \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**SENHORA CHEFE DE DEPARTAMENTO**

Solicito incluir na programação de atividades dessa Unidade a indicação a seguir apontada por profissional da Defesa Civil.

- Solicitante: \_\_\_\_\_
- Local da Ocorrência: \_\_\_\_\_
- Motivo: "RISCO POTENCIAL DE DESABAMENTO DE LAJE."
- Providência: "FAVOR NOTIFICAR O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL SITUADO À RUA \_\_\_\_\_, QUANTO À NECESSIDADE DE SE REALIZAR A IMPERMEABILIZAÇÃO OU COBERTURA (TELHADO) DA LAJE, AOS FUNDOS DO SEU IMÓVEL, A FIM DE ELIMINAR O QUADRO DE INFILTRAÇÃO IDENTIFICADO NO IMÓVEL IMEDIATAMENTE ABAIXO, IMÓVEL ESTE DE Nº \_\_\_\_\_, E CONSEQUENTEMENTE, GARANTIR A ESTABILIDADE DA REFERIDA LAJE E A SEGURANÇA DOS MORADORES."
- Vistoriador: \_\_\_\_\_ CREA \_\_\_\_\_
- Localização Geográfica: UTME:664590 m, UTMN:7597378 m, DATUM: Córrego Alegre.

Atenciosamente.

Impresso por: \_\_\_\_\_ em \_\_\_\_\_ às \_\_\_\_\_

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO E ATIVIDADES INTERSETORIAIS**

Secretaria de Obras  
Subsecretaria de Defesa Civil

Av Garibaldi: Campinhos, 169 – Vitorino Braga – CEP 36060-140 – Juiz de Fora – MG Tel: (32) 3690-7359 – Fax (32) 3690-7247

SISDEC 4.0 – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE DEFESA CIVIL

Página 1 de 1

E-doc - Autenticação: 01f2027f8362d5499417bbff5bfe5761 Documento: MEMORANDO:

<sup>6</sup> Caso em que fica evidente o interesse público, uma vez que o problema pode prejudicar parcela significativa de moradores do entorno, devido ao risco de colapso de outros apartamentos e até mesmo do prédio.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set/out/nov. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2013.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo e o novo Código Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 15, p. 01-23, jan/fev/mar. 2007. Disponível em: <<http://app.vlex.com/#/vid/supremacia-interesse-publico-59123218>>. Acesso em: 11 out. 2013.
- BRANDÃO, Gabriela da Silva. A evolução do conceito de poder de polícia no direito administrativo e sua compatibilidade com o modelo de estado democrático de direito na atualidade. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro - RIDB*, n. 7, p. 3895-3918, Ano 1, 2012. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/>>. Acesso em: 08 out. 2013
- BRASIL. Código Tributário Nacional. *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. Código Civil Brasileiro (2002). *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.
- FERRAZ, Danilo Santos; SOUSA, Thaís Cruz. Autonomia municipal fundamental: o poder local na efetivação de direitos sociais no brasil. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*. Fortaleza, p. 4731 - 4748, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4103.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Os direitos administrativos e os direitos processuais. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 111, p. 30, jan./mar. 1973.
- FREITAS, Juarez. *Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

JUIZ DE FORA. *Código de Posturas*. Disponível em:

<[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000027198](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000027198)>. Acesso em: 21 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei 5.535/78*. Disponível em:

<[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000016460](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000016460)>. Acesso em: 21 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.483/94*. Disponível em:

<[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000022300](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000022300)>. Acesso em: 21 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei 10.767/04*. Disponível em:

<[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000024583](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000024583)>. Acesso em: 21 out. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo reescrito: problemas do passado e temas atuais. *Revista Negócios Públicos*, São Paulo, n. 6, ano II, p. 39-41, 2005. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/artigos/o-direito-administrativo-reescrito-problemas-do-passado-e-temas-atuais/>>. Acesso em 11 out. 2013.

KFOURI FILHO, Abrahão José. *Compêndio de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Terra, 1998.

LIMA, Ruy Cyrne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade de regulação estatal. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 80, jan./mar. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 25. ed, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Brasileira de Direito Público - RBPD*. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, abr./jun. 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação 000.254.263-7* da 4ª Câmara Cível. Belo Horizonte, MG, 16 de maio de 2002. *Revista dos Tribunais*, Vol. 807, jan.2003, p. 374-376.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 2011.095742-8* da 4ª Vara Cível. Florianópolis, SC, 03 de julho de 2013. *Diário de Justiça Eletrônico*, Ed. n.1673 - [www.tjsc.jus.br](http://www.tjsc.jus.br).

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. A Revolta da Vacina (1904): por uma reflexão acerca da legitimidade do exercício do poder de polícia. *Interesse público* - Revista Bimestral de Direito Público, ano 14, n. 76, nov./dez. 2012. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PESTANA, Márcio. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.

RODEMBUSCH, Claudine Freire. *Caderno de direito municipal e políticas públicas Dom Alberto*. Santa Cruz do Sul: Faculdade Dom Alberto, 2010. Disponível em: <<http://www.domalberto.edu.br/gradu/Cadernos%20de%20Direito%20Dom%20Alberto/Direito%20Municipal%20-Claudine.PDF>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira Castellano. Fundamentos dogmático-jurídicos de um poder de polícia administrativo à brasileira. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, nº. 17, 2008. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 out. 2013.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

TAUIL, Roberto. *O Poder de Polícia e a Fiscalização Municipal*. 2006. Disponível em: <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0030.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

TÔRRES, Heleno Taveira. Pena de perdimento de bens e sanções interventivas em matéria tributária. *Revista de Estudos Tributários – RET* 49, mai.-jun. 2006.

TOURINHO, Rita. *A Princiologia Jurídica e o Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. *Sanção no direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

VITTA, Heraldo Garcia. *Poder de polícia*. São Paulo: Malheiros, 2010.