



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO  
FEDERAL

Gabinete

Assessoria Jurídico-Legislativa

Nota Jurídica N.º 271/2023 - SEDUH/GAB/AJL

Brasília-DF, 03 de agosto de 2023.

## I – RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Assessoria Jurídico-Legislativa, por meio do Despacho SEDUH/GAB (118155725), a fim de atender a solicitação da Comissão de Irregularidades - Covir, da Central de Aprovação de Projetos - CAP, contida no Memorando N.º 1/2023 - SEDUH/CAP/COVIR (116072729), para análise e manifestação quanto aos seguintes questionamentos:

"(...)

### **Questionamentos referentes ao Art. 76:**

*"Art. 76. O direito da Administração Pública de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para o interessado decai em 5 anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé do interessado."*

*A partir de qual data é iniciada a contagem do prazo de 5 anos? Da data do ato administrativo ou da data que foi identificado, por meio de algum órgão de controle ou outros órgãos, de possíveis irregularidades sobre o ato administrativo?*

*O que é "má-fé" e como poderia ser caracterizada e comprovada a má-fé na análise de um processo?*

*Quem vai atestar e julgar se houve má-fé no processo, a COVIR ou a CPCOE?*

*Caso haja alguma menção dentro do processo que ateste a má-fé, a CPCOE ainda deve deliberar e validar sobre o tema?*

*A má-fé mencionada no artigo 76 é o mesmo que a participação fraudulenta citado no artigo 77?*

*Em caso de comprovada a má-fé, e que já tenham decaído os 5 anos da prática do ato, este ainda pode ser anulado pela CPCOE?*

*Quando não há constatação de má-fé nos autos, mas existem irregularidades tais como parâmetros urbanísticos infringidos e/ou documentação incompleta para emissão do licenciamento, a CPCOE ainda pode deliberar algo, apesar do enquadramento no art. 76, e pedir alguma documentação complementar ou algum procedimento adicional?*

*Quando o processo é encaminhado a esta COVIR, o prazo de 5 anos descrito no art. 76 é suspenso?*

### **Questionamentos referentes ao Art. 77:**

*"Art. 77 A convalidação é aplicável aos vícios sanáveis da licença de obras, da carta de habite-se ou do atestado de conclusão de obras ou edificações, assim compreendidos os que, cumulativamente, atendam aos seguintes requisitos:*

*I - não seja comprovada participação fraudulenta;*

*II - não acarretem lesão ao patrimônio ou ao interesse público;*

*III - não impliquem grave dano urbanístico;*

*IV - não extrapolem, além de 30%, os seguintes parâmetros urbanísticos definidos para o lote ou projeção:*

*a) coeficiente de aproveitamento máximo;*

*b) altura máxima;*

*c) número máximo de pavimentos para edificações com 5 pavimentos ou mais.*

*§ 1º Os casos em que ocorram algumas das situações relacionadas no caput devem ser avaliados pela CPCOE e, se for o caso, pelo CONPLAN."*

*Quem atesta que houve participação fraudulenta no processo? E quem é o autor da participação fraudulenta, para que seja enquadrado no supramencionado artigo, haja vista que no inciso I deste artigo, o legislador deixou genérico e não mencionou o agente causador da participação fraudulenta?*

*O que é "lesão ao patrimônio ou ao interesse público" e quem atesta se houve?*

*O que é "grave dano urbanístico" e quem atesta se houve?*

*Em relação ao § 1º, qual seria a interpretação correta: A CPCOE/CONPLAN que analisam os incisos ou mesmo que não atenda algum desses incisos ainda assim pode ser convalidado pela CPCOE/CONPLAN?*

**Questionamentos referentes ao art. 102:**

*"Art. 102. Quando for identificado indício de ilegalidade, devidamente fundamentado, o processo deve ser submetido a uma comissão formada por 3 servidores do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações, a quem cabe verificar:*

*I - a existência de indícios de atividade ilegal;*

*II - a existência de indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros; e*

*III - a necessidade de anulação ou convalidação.*

*§ 1º A análise da comissão deve considerar o disposto no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018.*

*§ 2º A comissão deve elaborar, no prazo de 60 dias, relatório circunstanciado a ser encaminhado ao interessado para manifestação.*

*§ 3º O interessado tem o prazo de 30 dias para manifestação, podendo ser prorrogado por igual período mediante pedido justificado.*

*§ 4º Após a manifestação do interessado, a comissão deve emitir parecer no prazo de 30 dias.*

*§ 5º Após a emissão do parecer, a comissão:*

*I - pode recomendar ao titular do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações as providências contidas no §2º do art. 73 da Lei nº 6.138, de 2018; e/ou*

*II - deve encaminhar o processo à CPCOE para deliberação quanto à convalidação ou anulação dos atos administrativos, caso o parecer não afaste os indícios de irregularidade.*

*§ 6º Em projeto de modificação, cabe a análise integral do processo, se for o caso.*

*§ 7º É facultado ao interessado apresentar projeto de modificação no qual sejam sanadas as irregularidades existentes, observado o disposto no art. 28 deste Decreto, sem prejuízo do procedimento previsto neste artigo e da observância do art. 103."*

*A COVIR só aponta os indícios de possíveis ilegalidades para a CPCOE deliberar se cabe anular ou convalidar, ou a Comissão já pode afirmar e sugerir o*

*encaminhamento enquadrando em anulação ou convalidação cabendo à CPCOE a decisão conclusiva?*

*Quando o processo está sob análise nesta Comissão e o interessado protocola requerimento para análise de projeto no âmbito do processo de licenciamento, este pode ser analisado, emitidas exigências e documentos finais, tais como atestados/alvará/carta de habite-se? Ou o processo de licenciamento pode ter andamento, mas não podem ser emitidos os documentos finais enquanto não é feita a deliberação final pela CPCOE no âmbito do processo na COVIR?*

*Cabe à COVIR analisar além dos parâmetros urbanísticos e acessibilidade, os parâmetros edílios e partido arquitetônico, sendo este último para confirmar a caracterização do uso? Questionamos isso, pois o COE/DF detalha que para a habilitação de projeto será verificado apenas parâmetros urbanísticos e acessibilidade. Como a COVIR avalia o licenciamento já expedido, então podemos concluir que a COVIR estaria fora da área de licenciamento, devendo fazer a análise completa do processo?*

2. Esse é o breve relato.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

3. Preliminarmente, importa destacar que a presente manifestação é eminentemente jurídica, está adstrita aos elementos fornecidos pela unidade demandante, limitada aos parâmetros da consulta e afastada dos aspectos técnicos, econômico-financeiros ou meritórios, vedada que é a incursão pelos signatários, no mérito da atuação administrativa, afeto à oportunidade e conveniência do Administrador Público (vide [Parecer nº 045/2010 - PROMAI/PGDF](#)).

4. Nesse cenário, com vistas à elucidação das questões levantadas no Memorando Nº 1/2023 - SEDUH/CAP/COVIR (116072729), faz-se necessário apontar primeiramente que o aparelho estatal exercente de atividades administrativas é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas unidades interiores - os órgãos - e por pessoas jurídicas que cria para auxiliá-lo em suas funções - as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais, de acordo com o critério adotado no [Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967](#):

*"Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado.*

*Art. 2º O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal.*

*Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no [artigo 46, inciso II e IV, da Constituição](#), o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da Administração Federal.*

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

*I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*

*II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

*a) Autarquias;*

*b) Empresas Públicas;*

*c) Sociedades de Economia Mista.*

*d) fundações públicas.*

*Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.*

*Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:*

*I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*

*II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.*

*III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.*

*IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes".*

5. De forma a exteriorizar a vontade dos órgãos e pessoas jurídicas que compõem o Estado, cumpre mencionar, sem pretensão de esgotar o tema, o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, pág. 464).

6. Editado o ato administrativo, é do interesse do Estado a perfeição da medida. Perfeito, o ato administrativo tem integral eficácia. Completou o ciclo de formação, atendeu a todos os requisitos anatômicos, aperfeiçoou-se. Por consequência, os atos administrativos são alvos constante do policiamento da Administração, com o intuito de protegê-los, recuperá-los ou destruí-los, caso tenham entrado, no mundo jurídico, respectivamente, perfeitos, mais ou menos perfeitos ou irremediavelmente imperfeitos. (CRETELLA JÚNIOR, J. (1973). Da auto-tutela administrativa. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 68(2), 107-132. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66669>)

7. No que se refere ao denominado policiamento da Administração, destaca-se a autotutela conferida à Administração Pública para assegurar o controle sobre os seus próprios atos, com a possibilidade de anular ou convalidar os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário, observado, ainda, o princípio da legalidade, tendo em vista que na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que deriva da lei. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, págs. 220 e 228).

8. Relevante mencionar, então, que à Administração Pública é cabível somente a prática de atos devidamente autorizados por lei, ao contrário do que se sucede com o particular, em que lhe é facultado fazer tudo o que não for proibido por lei, desse modo, diante de atos eivados de vício de legalidade, cabe a ela a anulação para afastar a situação contrária à lei.

9. No aspecto jurisprudencial, esse poder da Administração foi inicialmente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, com respaldo na [Súmula nº 346](#) da Suprema Corte, editada no ano de 1963, com a seguinte redação:

**"Súmula 346**

**Enunciado** - *A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos".*

10. Posteriormente, em 1969, o STF editou a [Súmula 473](#) para enunciar: *"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".*

11. À época, não se observava prazo adequado para estabelecer um limite temporal à Administração quanto às hipóteses de anulação ou revogação de atos, sendo oportuno acrescentar, a respeito do tema, as lições do Ministrio Carlos Ayres Britto, no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.117-0/DF (Dje nº 208, Ementário nº 2381-3), contra ato do Tribunal de Contas da União - TCU que anulou ascensão funcional interna do servidor no órgão de lotação:

*"(...)*

*Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupala. Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas não pode ser perder no infinito. Não pode descambar para o temporalmente infundável (...)"*.

12. Interessante anotar que a própria [Lei 2.105, de 8 de outubro de 1998](#) (Código de Edificações do Distrito Federal), revogada pela [Lei nº 6.138, de 26 de abril de 2018](#) (Código de Obras e Edificações do Distrito Federal - COE), anterior à própria [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), possibilitava a revogação, a cassação ou anulação do projeto de arquitetura aprovado ou visado, a qualquer tempo, conforme art. 31, *in verbis*:

*"Art. 31. O projeto de arquitetura aprovado ou visado, o licenciamento e os certificados de conclusão podem ser, a qualquer tempo, mediante ato da autoridade concedente:*

*I – revogados, atendendo a relevante interesse público, com base na legislação vigente, ouvidos os órgãos técnicos competentes;*

*II – cassados, em caso de desvirtuamento da finalidade do documento concedido;*

*III – anulados, em caso de comprovação de ilegalidade ou irregularidade na documentação apresentada ou expedida".*

13. Todavia, no ordenamento jurídico, via de regra, já era possível notar um prazo médio de 5 (cinco) anos em relação às pretensões da Administração Pública. A [Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966](#), por exemplo, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, determina que se extingue em 5 anos o direito de a Fazenda Pública constituir e cobrar judicialmente os créditos fiscais:

*"Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:*

*I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;*

*II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.*

*Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento.*

*Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva".*

14. Cita-se também que o constituinte inseriu no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, quando da promulgação da CRFB, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público:

*"Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público".*

15. A respeito desse prazo médio de 5 (cinco) anos, o processo administrativo federal teve suas regras e seus princípios previstos na [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), recepcionada no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, pela [Lei nº 2.834, de 7 de dezembro de 2001](#). O art. 54 da lei que regula o processo administrativo versa sobre a decadência do direito da Administração Pública de rever seus próprios atos:

*"Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*

*§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.*

*§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato".*

16. Segundo a [Lei nº 9.784, de 1999](#), a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da segurança jurídica, pois o legislador pretendeu beneficiar a estabilidade das relações jurídicas, impedindo que a possibilidade de invalidação do ato possa atingir situações consolidadas pelo decurso do tempo. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao discorrer acerca do mencionado princípio, ensina que: (Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, pág. 125)

*"O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da "segurança jurídica", o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte*

*constituídas".*

17. Sob esse enfoque, o Ministro Relator Luiz Fux no julgamento de Agravo Regimental interposto pela União contra decisão liminar proferida nos autos de Mandado de Segurança Coletivo nº 8.692 - DF (2002/0129931-1), apontou que "(...) a Lei não concede à Administração 5 (cinco) anos para iniciar a anulação do ato, por isso que se assim o fosse, a conclusão poder-se-ia eternizar a pretexto de ter-se iniciado tempestivamente. Destarte, a segurança jurídica como bem tutelável em primeiro lugar pela Administração não conviveria com tamanha iniquidade e instabilidade. Em resumo, a Administração dispõe de 5 (cinco) anos para efetivamente anular o ato, sob pena de eventual situação antijurídica convalidar-se, como é usual no Direito".

18. Dessa forma, consagrando o princípio da segurança jurídica, a [Lei nº 6.138, de 2018](#), que institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal - COE, dispõe que os atos administrativos realizados no processo de licenciamento de obras e edificações, caso constatada a ilegalidade na sua emissão, podem ser anulados ou convalidados, desde que observado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos:

*"Art. 75. A habilitação de projeto arquitetônico, a licença de obras e o atestado de conclusão são atos administrativos vinculados, sendo passíveis de anulação quando haja vício insanável.*

*Art. 76. O direito da Administração Pública de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para o interessado decai em 5 anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé do interessado".*

19. Nota-se, assim, uma limitação ao poder conferido à Administração para anular os atos administrativos por meio do princípio da segurança jurídica, a fim de privilegiar a estabilidade das relações e a boa-fé dos interessados.

20. Com efeito, percebe-se da leitura do art. 75 que a habilitação de projeto arquitetônico, a licença de obras e o atestado de conclusão são atos administrativos vinculados, sendo passíveis de anulação quando haja vício insanável. Nos atos administrativos vinculados, segundo a doutrina, inexistente a faculdade de opção do administrador, mas unicamente a possibilidade de verificação dos pressupostos de direito e de fato, de modo que não há que se falar em mérito, visto que toda a atuação administrativa se resume no atendimento das imposições legais:

*Atos vinculados ou regrados são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa. Desatendido qualquer requisito, compromete-se a eficácia do ato praticado, tomando-se passível de anulação pela própria Administração, ou pelo Judiciário, se assim o requerer o interessado. (Direito administrativo brasileiro/Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed./atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016)*

21. À vista disso, verificado que o interessado atendeu a todas as exigências legais, facultava-se a realização de fato anteriormente vedado, como por exemplo, a construção em um terreno, ressaltando-se que os atos administrativos realizados no processo de licenciamento de obras e edificações, caso constatada a ilegalidade na sua emissão, podem ser anulados ou convalidados.

22. Como ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, a anulação deve ocorrer quando há vício no ato, relativo à legalidade ou legitimidade (ofensa à lei ou ao direito como um todo). É sempre um controle de legalidade, nunca um controle de mérito. Um vício de legalidade ou legitimidade pode ser sanável ou



não. A anulação do ato que contenha vício insanável é obrigatória; já o ato que contenha vício sanável e não acarrete lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros pode ser anulado ou convalidado. A anulação de atos com vícios insanáveis, por ser obrigatória, é, ela própria, um ato vinculado. (Direito Administrativo Descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 29. ed. - Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021)

23. Diferente é a situação da revogação, caracterizada pela a extinção do ato administrativo legal por razões de conveniência e oportunidade (ex.: revogação da autorização de uso privativo da calçada por restaurante para viabilizar a passagem de pedestres). A revogação incide sobre o ato discricionário, que pressupõe a avaliação do mérito quando da sua edição, sendo afastada a revogação de atos administrativos vinculados que não deixam margem de liberdade ao administrador. Por seu turno, a anulação é a invalidação do ato administrativo editado em desconformidade com a ordem jurídica. (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021)

24. Assinala-se que a teoria das nulidades do direito administrativo brasileiro adotou a diferenciação entre atos nulos e anuláveis, observada a manifestação de Matheus Carvalho sobre o tema: (Manual de direito administrativo/ Matheus Carvalho - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017)

*Antes de verificar-se a anulação, propriamente dita, deve-se ter em mente que os atos expedidos em desconformidade com a lei podem ser divididos em quatro espécies, a saber: atos inexistentes, nulos, anuláveis e irregulares.*

• **Atos inexistentes** são aqueles que estão fora do ordenamento jurídico, em virtude da violação de princípios básicos que norteiam a atuação das pessoas dentro de determinada

*sociedade. Desta forma, é inexistente a ordem da autoridade pública para que seja torturado um preso, em busca de confissão, assim como não pode ser considerado existente o ato de autorização para exploração de trabalho escravo. Estes atos não podem, em nenhuma hipótese, ser convalidados e não serão ressaldados nenhum de seus efeitos já produzidos, ainda em relação a destinatários de boa fé, porque isso atentaria contra os dogmas do direito pátrio.*

• **Atos nulos são aqueles declarados em lei como tais.** Com efeito, a nulidade decorre do desrespeito à lei em algum de seus requisitos, ensejando a impossibilidade de convalidação, por não admitirem concerto.

*Nestes casos, diferente do que ocorre com os atos inexistentes, não obstante a anulação do ato praticado, poderão ser garantidos alguns efeitos pretéritos produzidos em relação a terceiros de boa fé, para se evitar a ocorrência de prejuízos injustos ou enriquecimento ilícito ao poder público.* A retirada produz efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos, ensejando a retirada do ato desde a sua origem, a despeito das garantias dos beneficiados pela conduta estatal viciada.

• **Atos anuláveis** são aqueles que possuem vícios que admitem concerto, não obstante tenham sido praticados em desacordo com a legislação aplicável. **Em tais casos, por se tratar a ilegalidade presente no ato de vício sanável, ele pode ser convalidado, passando a produzir efeitos regularmente.**

• **Atos irregulares** sofrem vício material irrelevante, mediante o desrespeito de normas internas de padronização, não ensejando a nulidade do ato, mas tão somente a responsabilização do agente público que o praticou. Este vício não atinge a esfera jurídica dos destinatários do ato." (grifou-se)

25. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, também se pronunciou a respeito do assunto, seguindo entendimento semelhante: (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo:



Atlas, 2012, pág. 464)

*Quando se compara o tema das nulidades no Direito Civil e no Direito Administrativo, verifica-se que em ambos os ramos do direito, os vícios podem gerar nulidades absolutas (atos nulos) ou nulidades relativas (atos anuláveis); porém, o que não pode ser transposto para o Direito Administrativo, sem atentar para as suas peculiaridades, são as hipóteses de nulidade e de anulabilidade previstas nos artigos 166 e 171 do Código Civil.*

*No Direito Civil, são as seguintes as diferenças entre a nulidade absoluta e a relativa, no que diz respeito a suas consequências:*

- 1. na nulidade absoluta, o vício não pode ser sanado; na nulidade relativa, pode;*
- 2. a nulidade absoluta pode ser decretada pelo juiz, de ofício ou mediante provocação do interessado ou do Ministério Público (art. 168 do novo Código Civil); a nulidade relativa só pode ser decretada se provocada pela parte interessada.*

*No Direito Administrativo, essa segunda distinção não existe, porque, dispondo a Administração do poder de autotutela, não pode ficar dependendo de provocação do interessado para decretar a nulidade, seja absoluta seja relativa. Isto porque não pode o interesse individual do administrado prevalecer sobre o interesse público na preservação da legalidade administrativa. Mas a primeira distinção existe, pois também em relação ao ato administrativo, alguns vícios podem e outros não podem ser sanados. Quando o vício seja sanável ou convalidável, caracteriza-se hipótese de nulidade relativa; caso contrário, a nulidade é absoluta.*

26. Acrescenta-se que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 325/2019 - PGDF/PGCONS (26463739), resultante de consulta formulada no âmbito desta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, empregou a classificação dicotômica para distinguir atos nulos e atos anuláveis:

*36. Vale salientar, o exame acerca das invalidades constitui-se como instrumento para nulificar atos jurídicos lato sensu (atos jurídicos stricto sensu e negócios jurídicos). É cediço que doutrinariamente existe uma classificação dicotômica, segundo a qual os atos jurídicos estão sujeitos à nulidade (atos nulos) ou à anulabilidade (atos anuláveis). A distinção entre as sanções de invalidade decorre da espécie de vício que contamina o ato jurídico examinado.*

*37. Notadamente, os vícios que atraem a sanção de nulidade atingem a ordem jurídica em si, porquanto desrespeitam normas cogentes, enquanto aqueles que reclamam a anulabilidade vulneram interesse privado primordialmente.*

*38. Dessa forma, enquanto a nulidade acarreta em regra a ineficácia erga omnes do ato jurídico inquinado, e não permite o seu saneamento por qualquer meio, a anulabilidade, por sua vez, tem a sua eficácia relacionada à pessoa diretamente afetada pelo vício, a quem se atribui o poder de confirmar o ato defeituoso, com base na autonomia da vontade.*

27. Por outro lado, na obra de Hely Lopes Meirelles, o autor opina de modo diferente ao não aceitar o ato administrativo anulável por considerar a impossibilidade de preponderar o interesse privado sobre o público e não ser admissível a manutenção de atos ilegais, ainda que assim desejarem as partes, em face da exigência da legalidade administrativa, admitindo a chamada conversão ou sanatória de ato administrativo: (Direito administrativo brasileiro/Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed./atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016)

*A doutrina admite ainda a chamada conversão ou sanatória de ato administrativo imprestável para um determinado negócio jurídico mas aproveitável em outro, para o qual tem os necessários requisitos legais. Exemplificando: uma licença para edificação definitiva, nula como licença, poderá ser aceita e validada como autorização para edificação provisória. Converte-se, assim, o ato nulo para um efeito, para o qual lhe faltam os requisitos legais, num ato válido para outro efeito em relação ao qual apresenta os necessários requisitos de legitimidade. Mas isto não é convalidação de ato nulo ou anulável: é simplesmente, aproveitamento dos seus elementos válidos para outro ato de menores exigências legais.*

28. Embora Hely Lopes Meirelles não admita a convalidação do ato considerado anulável, o art. 55 da [Lei nº 9.784, de 1999](#) determina que "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração", portanto, impõe-se, *s.m.j.*, a aceitação da distinção entre atos nulos e anuláveis.

29. Prosseguindo com a análise, na redação do art. 75 da [Lei nº 6.138, de 2018](#), os atos administrativos são passíveis de anulação quando haja vício insanável, assim sendo, para os apontamentos necessários, cumpre apresentar os elementos ou requisitos do ato administrativo, com base na [Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965](#), que regula a ação popular, cujo art. 2º transcreve-se:

*Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:*

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade.*

*Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:*

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;*
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;*
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;*
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.*

30. No campo doutrinário, adotam-se denominações similares para complementar o disposto no art. 2º da [Lei nº 4.717, de 1965](#), estabelecendo que "sujeito é o autor do ato; quem detém os poderes jurídico-administrativos necessários para produzi-lo; forma é o revestimento externo do ato: sua exteriorização; objeto é a disposição jurídica expressada pelo ato: o que ele estabelece. A expressão, com este sentido, é infeliz. Seria melhor denominá-la conteúdo. Motivo é a situação objetiva que autoriza ou exige a prática do ato; finalidade é o bem jurídico a que o ato deve atender. Vontade é a disposição anímica de produzir o ato, ou, além disto, de atribuir-lhe um dado conteúdo". (Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015)

31. Para finalizar a abordagem de forma objetiva dos vícios dos atos administrativos, Alexandre Mazza sustenta que *"são passíveis de convalidação os atos com defeito na competência ou na forma. Defeitos no objeto, motivo ou finalidade são insanáveis, obrigando a anulação do ato"*. (Manual de Direito Administrativo / Alexandre Mazza. - 12. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022). Ou seja, o objeto da convalidação é um ato administrativo, vinculado ou discricionário, possuidor de vício sanável ensejador de anulabilidade. Atos inexistentes, nulos ou irregulares não podem ser convalidados.

32. José dos Santos Carvalho Filho, no entanto, admite convalidação de ato com vício no objeto, motivo ou finalidade quando se tratar de ato plúrimo, isto é, *"quando a vontade administrativa se preordenar a mais de uma providência administrativa no mesmo ato: aqui será viável suprimir ou alterar alguma providência e aproveitar o ato quanto às demais providências, não atingidas por qualquer vício"*. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020)

33. Quanto aos efeitos favoráveis, recorda-se que o COE é o instrumento fundamental e básico que regula obras e edificações públicas e particulares em todo o território do Distrito Federal e disciplina procedimentos de controle urbano, licenciamento e fiscalização, tendo por objetivo fortalecer as ações do Poder Público e da sociedade no controle urbano, na garantia do cumprimento dos parâmetros urbanísticos e na implantação e efetivação da política urbana.

33.1. Nesse cenário do procedimento de controle urbano, a habilitação de projetos arquitetônicos, a emissão de licença de obras e a conclusão da obra caracterizada pela expedição da carta de habite-se e atestado de conclusão geram efeitos favoráveis aos interessados que demandam o órgão gestor de planejamento urbano e territorial como órgão responsável pelo licenciamento de obras.

34. Traçado esse quadro, em face do Memorando Nº 1/2023 - SEDUH/CAP/COVIR (116072729), passa-se a responder objetivamente os questionamentos lançados pela Comissão de Irregularidades:

### **Questionamentos referentes ao art. 76 do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal.**

*Art. 76. O direito da Administração Pública de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para o interessado decai em 5 anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé do interessado.*

**35. A partir de qual data é iniciada a contagem do prazo de 5 anos? Da data do ato administrativo ou da data que foi identificado, por meio de algum órgão de controle ou outros órgãos, de possíveis irregularidades sobre o ato administrativo?**

35.1. Entende-se, com base na redação do art. 54 da [Lei nº 9.784, de 1999](#) e do art. 76 da [Lei nº 6.138, de 2018](#), que o direito da Administração Pública de anular os atos administrativos deve ser contado da data em que foram praticados, observando que os documentos de habilitação do projeto arquitetônico, as licenças de obras e as cartas de habite-se ou os atestados de conclusão são concedidos ao proprietário após o cumprimento das condições estabelecidas no [Código de Obras e Edificações do Distrito Federal](#).

**36. O que é "má-fé" e como poderia ser caracterizada e comprovada a má-fé na análise de um processo?**

36.1. A má-fé, em conformidade com o [Dicionário Online de Português](#), consiste na *"tendência natural e consciente para agir maldosamente. Falta de lealdade; comportamento de quem busca enganar ou iludir outra pessoa. Designação jurídica que caracteriza ações cometidas contra a lei, sem motivo*

*aparente ou justificativa legal, tendo plena noção sobre o que se faz".*

36.2. Em complemento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que *"o princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. **Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé**".* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012).

36.3. Importante pontuar, segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a existência de uma aproximação entre os princípios da boa-fé e da confiança legítima. Em síntese, o autor afirma que a caracterização da confiança legítima depende necessariamente da boa-fé do particular, que acreditou nas expectativas geradas pela atuação estatal, conseqüentemente, a boa-fé deve pautar a atuação do Estado e do particular, e a confiança legítima é instrumento de proteção do administrado. **Contudo, não se pode falar em confiança legítima nas hipóteses de má-fé, como por exemplo quando o interessado presta informações falsas ou concorre para prática de ilegalidade, com o intuito de beneficiar a si próprio ou terceiros.** (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021)

36.4. Continua o citado doutrinador que *"a má-fé é constatada nas hipóteses em que o administrado conhece a ilegalidade ou deveria conhecê-la. Aplica-se, no caso, a denominada teoria da evidência que afirma a impossibilidade de convalidação de vícios manifestos (evidentes) e graves, assim considerados aqueles que não suscitam discordância quando da edição do ato e **dispensam conhecimento técnico de profissionais do Direito para sua caracterização**".* (grifou-se)

36.5. Esse entendimento alinha-se à previsão do [Código de Obras e Edificações do Distrito Federal](#), o qual dispõe que cabe ao proprietário dar início ao processo de licenciamento (art. 14), constituindo responsabilidade do proprietário do lote, projeção ou unidade imobiliária autônoma iniciar as obras somente após a emissão da licença de obras (art. 15, inciso III).

36.6. Feitas essas considerações, sem prejuízo da ponderação de outros fatos, constitui dever da Comissão de Irregularidades apontar eventuais atos do interessado praticados com má-fé, quando verificada esta possibilidade, para a devida deliberação no âmbito da CPCOE, uma vez que a má-fé não se presume, a fim de afastar a decadência do direito de anulação administrativa prevista no art. 54 da [Lei nº 9.784, de 1999](#).

36.7. Com isso, a conclusão é que se mostra prudente que a Covir, durante o processo de apuração de irregularidades, tanto para convalidação, como para anulação, proceda também a apuração e a indicação da ocorrência ou não de má-fé do interessado na prática do ato, na medida do possível e nos limites dos poderes que lhes foram delegados, com vistas a subsidiar a melhor decisão pela CPCOE.

### 37. Quem vai atestar e julgar se houve má-fé no processo, a COVIR ou a CPCOE?

37.1. Anota-se que o Código de Obras e Edificações, instituído pela [Lei nº 6.138, de 2018](#), prevê em seu art. 10, inciso II, que compete à Comissão Permanente de Monitoramento do Código de Edificações do Distrito Federal deliberar sobre a anulação ou a convalidação de atos administrativos e, como instância recursal, quanto ao indeferimento da habilitação do projeto arquitetônico.

37.2. Essa competência abrange, inclusive, a de anular os atos administrativos previstos no art. 76 da [COE](#), o que compreende também os atos administrativos praticados com má-fé pelo interessado, após a apuração realizada em processo específico, conforme art. 74 da [Lei nº 6.138, de](#)

2018:

*Art. 74. A aplicação da anulação ou da convalidação do ato administrativo, após a apuração realizada em processo específico, deve ser realizada pela CPCOE, cabendo recurso ao CONPLAN.*

*Parágrafo único. Comprovada a participação fraudulenta do interessado na prática do ato administrativo, não se aplica o prazo decadencial.*

37.3. Na esfera de atuação da Comissão de Irregularidades, o [Decreto nº 43.056, de 2022](#) determina que, identificado indício de ilegalidade, o processo deve ser submetido à COVIR/CAP, conforme se extrai do art. 102, abaixo colacionado:

*Art. 102. Quando for identificado indício de ilegalidade, devidamente fundamentado, o processo deve ser submetido a uma comissão formada por 3 servidores do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações, a quem cabe verificar:*

*I - a existência de indícios de atividade ilegal;*

*II - a existência de indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros;*  
*e*

*III - a necessidade de anulação ou convalidação.*

*§ 1º A análise da comissão deve considerar o disposto no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018.*

*§ 2º A comissão deve elaborar, no prazo de 60 dias, relatório circunstanciado a ser encaminhado ao interessado para manifestação.*

*§ 3º O interessado tem o prazo de 30 dias para manifestação, podendo ser prorrogado por igual período mediante pedido justificado.*

*§ 4º Após a manifestação do interessado, a comissão deve emitir parecer no prazo de 30 dias.*

*§ 5º Após a emissão do parecer, a comissão:*

*I - pode recomendar ao titular do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações as providências contidas no §2º do art. 73 da Lei nº 6.138, de 2018; e/ou*

*II - deve encaminhar o processo à CPCOE para deliberação quanto à convalidação ou anulação dos atos administrativos, caso o parecer não afaste os indícios de irregularidade.*

37.4. Da leitura do art. 102 do [Decreto nº 43.056, de 2022](#), constata-se que o expediente que submeter o processo à Comissão de Irregularidades deve estar devidamente fundamentado, sendo possível abordar dentro desse contexto, ainda que de forma introdutória e resumida, acerca da existência de indícios de má-fé no processo administrativo, sendo a decisão final da CPCOE, em todos os casos, como dito.

37.5. De toda sorte, a instrução do processo consiste nas "*atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão*", realizando-se de ofício ou mediante impulso do órgão responsável, sem prejuízo do direito do interessado de oferecer as provas necessárias (art. 29 da [Lei nº 9.784, de 1999](#)). Aliás, "*o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo*" (§1º do art. 29 da [Lei nº 9.784, de 1999](#)).

37.6. Logo, o essencial é que a Comissão de Irregularidades, como mencionado no item 36.7, dentro do devido processo legal, aponte os fatos e dados necessários que entenda caracterizar má-fé

para que a CPCOE delibere sobre a anulação ou não de atos administrativos.

**38. Caso haja alguma menção dentro do processo que ateste a má-fé, a CPCOE ainda deve deliberar e validar sobre o tema?**

38.1. O questionamento foi respondido nos itens 36 e 37 e respectivos subitens.

**39. A má-fé mencionada no artigo 76 é o mesmo que a participação fraudulenta citado no artigo 77?**

39.1. Como se observa, a [Lei nº 6.138, de 2018](#) foi omissa na caracterização das condutas praticadas com má-fé ou participação fraudulenta, isso porque, ao que parece, adotou-se o sistema das cláusulas gerais mediante o emprego de conceitos cujos termos têm significado aberto, visto que o enunciado não pontua as hipóteses e as consequências, permitindo um sentido dinâmico aos fatos submetidos à Comissão de Irregularidades na aplicação da norma.

39.2. Revela-se imprescindível ressaltar, nesse ponto, a observação de Celso Antônio Bandeira de Mello: *"Sem embargo, a norma existe para ser aplicada, e, para tanto, necessita ser entendida. É o problema da "interpretação", que necessariamente precede a aplicação. A interpretação é feita por homens, que entendem as normas em função dos condicionantes. aludidos. Assim, é a interpretação que especifica o conteúdo da norma. Já houve quem dissesse, em frase admirável, que o que se aplica não é a norma, mas a interpretação que dela se faz. Talvez se pudesse dizer: o que se aplica, sim, é a própria norma, porque o conteúdo dela é pura e simplesmente o que lhe resulta da interpretação. De resto, Kelsen já ensinara que a norma é uma "moldura". Deveras, quem lhe outorga, afinal, o conteúdo específico, em cada caso, é o intérprete, ubicado no mundo do "ser" e, por isto, circunstanciado pelos fatores que daí advêm".*

39.3. Conclui-se que os métodos de participação fraudulenta podem ser variados no processo de licenciamento, considerado o emprego de conceito jurídico indeterminado, todavia, a referida expressão pressupõe uma situação que pode envolver interessados, proprietários, responsáveis técnicos e agentes públicos que, de alguma forma, modificam fraudulentamente documentos técnicos, registros de responsabilidade ou outra documentação de ordem técnica relativa ao processo de licenciamento com o fim de induzir a erro o órgão gestor de planejamento urbano e territorial.

39.4. Recomenda-se, portanto, sem adentrar no exame acerca de efetiva participação fraudulenta, que, constatado ilícito penal ou administrativo, o processo seja encaminhado à autoridade competente para apuração e eventual sanção, e, de igual modo, providenciada a apuração em sede administrativa sobre eventual envolvimento de servidores, nos moldes do que estabelecem os arts. 180, inciso VII, 181 e 211, § 1º e 212 da [Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011](#), a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.

39.5. De qualquer forma, em resposta objetiva ao questionamento, a prática de fraude induz o entendimento no sentido da prática de ato tipificado como crime, o que deve ser apurado pela autoridade competente, como dito, estando nesse ato inculcado, por lógica, o dolo e a má-fé, contudo, nem todo ato ilícito praticado com má-fé pode ser entendido como crime (o qual precisa constar de um tipo penal específico previsto em lei) podendo se tratar de ilicitude meramente civil ou administrativa.

**40. Em caso de comprovada a má-fé, e que já tenham decaído os 5 anos da prática do ato, este ainda pode ser anulado pela CPCOE?**



40.1. Embora a anulação de ato administrativo pela Administração Pública esteja sujeita ao prazo decadencial de 05 (cinco) anos, em atenção ao art. 54 da [Lei nº 9.784, de 1999](#), a própria norma ressalva a hipótese de má-fé:

*Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé.***

40.2. Assim sendo, a decadência pode ser afastada se demonstrada a má-fé do interessado, inerente ao poder de autotela da Administração Pública, assegurando o direito de defesa e o contraditório. Nas palavras dos professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo: (Direito Administrativo Descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 29. ed. - Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021)

(...)

*A exigência de que a administração pública e o administrado atuem com boa-fé tem repercussões jurídicas relevantes, muitas vezes estipuladas em preceitos legais expressos. Por exemplo, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999, passados mais de cinco anos da emissão de um ato administrativo que, embora ilegal, seja favorável ao administrado, não poderá mais a administração anulá-lo - ocorre a decadência do direito à anulação -, "salvo comprovada má-fé" (Lei 9.784/1999, art. 54). Como se vê, essa regra de estabilização, que tem fundamento precípua no postulado da segurança jurídica, exige não apenas o transcurso do lapso temporal nela previsto, mas também a existência de boa-fé.*

40.3. Portanto, em que pese a existência de norma prevendo a decadência do direito de a Administração anular atos administrativos favoráveis ao administrado, essa regra, deve ser afastada em situações excepcionais, não estando a anulação, quando comprovada a má-fé sujeita a prazo decadencial.

40.4. Todavia, a avaliação deve ser realizada caso a caso, devendo a má-fé do administrado ser demonstrada no processo de apuração de irregularidade, sendo importante e recomendável, inclusive, que sejam apontados os danos ao interesse público e o impacto urbanístico negativo que a manutenção da validade do ato administrativo poderá causar.

**41. Quando não há constatação de má-fé nos autos, mas existem irregularidades tais como parâmetros urbanísticos infringidos e/ou documentação incompleta para emissão do licenciamento, a CPCOE ainda pode deliberar algo, apesar do enquadramento no art. 76, e pedir alguma documentação complementar ou algum procedimento adicional?**

41.1. O já mencionado art. 76 do [Código de Obras e Edificações do Distrito Federal](#) dispõe que "o direito da Administração Pública de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para o interessado decai em 5 anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé do interessado", sendo certo que o COE tem por objetivo fortalecer as ações do Poder Público e da sociedade no controle urbano, na garantia do cumprimento dos parâmetros urbanísticos.

41.2. Nesse contexto, não se mostra possível afastar a competência da Comissão Permanente de Monitoramento do Código de Edificações do Distrito Federal para deliberar sobre a anulação ou a convalidação de atos administrativos, tanto é que na hipótese do art. 77 da [Lei nº 6.138, de 2018](#), que trata da convalidação aos vícios sanáveis da licença de obras, da carta de habite-se ou do atestado de conclusão de obras ou edificações, o § 1º determina, expressamente, a necessidade de avaliação pela CPCOE e, se for o caso, pelo CONPLAN.



41.3. Ademais, considerando que o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo, conforme o §1º do art. 29 da [Lei nº 9.784, de 1999](#), cita-se, de forma complementar, a atribuição do Coordenador (a) da CPCOE para determinar as diligências necessárias à instrução de processos a serem relatados, nos termos do art. 8º, inciso VII do [Decreto nº 39.393, de 19 de outubro de 2018](#).

41.4. A finalidade dessa determinação de diligências pelo Coordenador(a) da CPCOE é possibilitar que a Comissão Permanente de Monitoramento do Código de Edificações do Distrito Federal possa reunir todas as informações necessárias a fim de tomar a melhor decisão, sempre que julgar adequado para realizar a complementação ou o esclarecimento da informação, inclusive de ofício, consoante o art. 2º, parágrafo único, inciso XII da [Lei nº 9.784, de 1999](#).

41.5. Por outro lado, considerando o Princípio da Supremacia do Interesse público sobre o particular, mesmo nos casos em que ultrapassado o prazo decadencial previsto no art. 76 do [COE](#), pondera-se a necessidade de avaliação - caso a caso - do interesse público envolvido na situação em específico, bem como dos impactos que a manutenção do ato administrativo poderá causar para a coletividade, no caso sobre as consequências do ponto de vista urbanístico que a manutenção da licença causará.

41.6. Em situações tais, sugere-se que a avaliação do interesse público se dê, também, nos termos do art.26 da [Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB](#), com a celebração de compromisso com o interessado, o qual determina que:

*Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.*

*§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:*

***I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;***

***II – (VETADO);***

***III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;***

***IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.***

41.7. A respeito da temática relativa à possibilidade de anulação de ato administrativo, mesmo após o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos, a PGDF tratou no [Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 325/2019 - PGDF/PGCONS](#) :

***EMENTA: DIREITO URBANÍSTICO E ADMINISTRATIVO. REPARCELAMENTO URBANO E REGULARIZAÇÃO EDILÍCIA. EMPREENDIMENTO: “LE QUARTIER BOULEVAR”D. CNB 06 – TAGUATINGA. ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO N° 13/2011. IRREGULARIDADE. EDIFICAÇÃO CONCLUÍDA SOBRE ÁREA PÚBLICA (VIELA) DESTINADA À INFRAESTRUTURA URBANA. DECURSO DE PRAZO QUINQUENAL. DECADÊNCIA. AUSÊNCIA. CONVALIDAÇÃO. POSSIBILIDADE. LEI 9.784/1999 – ARTS. 53, 54 E 55. CÓDIGO DE OBRAS – COE. COMPETÊNCIA: CPCOE. COMISSÃO PERMANENTE DE MONITORAMENTO DO CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÃO. TERMO DE COMPROMISSO. POSSIBILIDADE. ART. 26 DA LEI DE***

**INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (DL 4.657/1942 – LEI 13.655/2018 – DECRETO FEDERAL 9.830/2019).**

1. *É juridicamente possível o parcelamento da CNB 06 com objetivo de atribuir nova configuração urbanística a áreas subutilizadas destinadas à implantação de infraestrutura (art. 4º, I, e 22, da Lei 6766/1979), para fins incorporação aos terrenos privados limieiros, observados o interesse público, os estudos técnicos, a oitiva popular, a desafetação e a edição de projeto de lei complementar prevendo as condições de alienação.*

**2. No caso de que tratam os autos, inobstante a literalidade redacional do art. 54, da Lei nº 9784/1999, não é possível afirmar que a Administração decaiu do dever de rever o alvará de construção pelo decurso do prazo de 05 (cinco anos), tendo em vista a inexistência de atestado de conclusão da obra de acordo com as normas vigentes. E ainda que atestada a conclusão, está a imprescritibilidade da ocupação de área pública a impedir a decadência do poder de rever a expedição da licença. Inteligência dos arts. 61 e 67 do COE e do Parecer nº 022/2014- PROMAI/PGDF.**

3. *A revisão de atos expedidos no processo de licenciamento de edificação regula-se pelo disposto nos arts. 72 a 77 do COE e respectivo Regulamento, em consonância com o disposto na Lei 9.784/1999 e os princípios inerentes ao regime jurídico-administrativo aplicáveis a cada caso.*

**4. Compete a CPCOE, ouvida a Comissão de Regularidade prevista no art. 86, do Decreto nº 39.272/2018, a decisão final sobre anulação ou convalidação dos atos expedidos com fundamento no COE.**

**5. É possível, em tese, a elaboração de Termo de Compromisso, com fundamento no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (DL 4.657/1942), para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença.**

41.8. Assim, portanto, mesmo nos casos em que ultrapassado o prazo decadencial previsto no art. 76 do [COE](#), é necessária a avaliação - caso a caso - do interesse público envolvido na situação em específico e dos riscos de dano urbanístico que a manutenção da licença causará, sendo possível a assinatura de Termo de Compromisso, nos termos do art. 26 da [Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB](#), cuja decisão final compete à CPCOE.

**42. Quando o processo é encaminhado a esta COVIR, o prazo de 5 anos descrito no art. 76 é suspenso?**

42.1. Para encerrar o tratamento a respeito do art. 76 da [Lei nº 6.138, de 2018](#), revela-se imprescindível distinguir os institutos da prescrição e da decadência, pois o prazo prescricional pode ser suspenso ou interrompido, ao passo que o prazo de decadência não se interrompe, nem se suspende, a partir das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello: (*Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, pág. 1079*)

*"A perda da ação não significa, ou, pelo menos, não necessariamente significa, a perda do direito. Exemplo: não tendo o devedor efetuado o pagamento ao credor, este disporá do tempo "x" para acioná-lo. Não o fazendo dentro da*

*dilação própria, prescreverá sua ação para defender tal direito. Sem embargo, o direito não haverá se extinguido, tanto que, se o devedor ulteriormente vier a pagá-lo, não poderá mais tarde propor ação de repetição do indébito.*

*Tal situação é diversa da que ocorre na decadência, pois esta é a perda do próprio direito, em si mesmo, por não utilizá-lo no prazo previsto para seu exercício, evento, este, que sucede quando a única forma de expressão do direito coincide conaturalmente com o direito de ação. Logo, não exercitado este último, não terá sido exercitado o próprio direito substantivo. Exemplo: a forma única de exercer-se o direito de não ser considerado pai de filho ilegítimo da própria mulher é mover ação contestando-lhe a legitimidade; a forma única de exercer o direito de revogar, quando cabível, uma doação efetuada é mover ação para revogá-la; o único modo de o cônjuge coacto exercer o direito a não ser havido como casado, se o casamento efetuou-se sob coação, é mover ação anulatória sob tal fundamento. Vê-se que, em todas estas hipóteses, o exercício do direito confunde-se com o exercício da ação para manifestá-lo".*

42.2. Por oportuno, na esteira da doutrina de Hely Lopes Meirelles, a "prescrição é a perda da ação pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono da causa durante o processo. Não se confunde com decadência ou caducidade, que é o perecimento do direito pelo não exercício no prazo fixado em lei. A prescrição admite suspensão e interrupção pelo tempo e forma legais; a decadência ou caducidade não permite qualquer paralisação da fluência de seu prazo, uma vez iniciado". (*Direito administrativo brasileiro/Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed./atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo:Malheiros, 2016*)

42.3. Nota-se que, em relação ao prazo decadencial, em regra, não há que se falar em suspensão ou interrupção, contudo, o § 2º do art. 54 da [Lei nº 9.784, de 1999](#) adota critério amplo para a configuração do exercício da autotutela, a saber:

*Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*

*§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.*

***§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. (griou-se)***

42.4. Isso posto, verifica-se uma causa de interrupção do transcurso do prazo decadencial na existência de medida de autoridade administrativa que demonstre a impugnação à validade do ato, desde que o procedimento tenha ocorrido por meio de impugnação formal e direta à validade do ato, assegurando ao interessado o exercício da ampla defesa e do contraditório. Esse entendimento encontra respaldo nos posicionamentos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, adiante ementados:

*CIVIL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE NÃO OBSERVADA. VALOR ATRIBUÍDO À CAUSA. VIA INADEQUADA PARA QUESTIONAMENTO. PRELIMINARES REJEITADAS. COISA JULGADA. NÃO VERIFICAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO ACERCA DA MATÉRIA. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LIMITE TEMPORAL. PRAZO QUINQUENAL. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99. O PRAZO DECADENCIAL É, EM REGRA, INSUSCETÍVEL DE INTERRUPTÃO OU SUSPENSÃO. APLICAÇÃO DO ART. 207 DO CC. 1. A mera reiteração dos argumentos lançados na petição inicial não é suficiente ao não conhecimento do recurso, por ofensa ao princípio da*

*dialeticidade, mormente quando as razões recursais abrangem os fundamentos da sentença. Preliminar rejeitada. 2. As contrarrazões de apelação não são a via adequada para vindicar a reforma de capítulo da sentença. 2.1. Considerando que a insurgência referente ao valor atribuído à causa foi deduzida em sede de contrarrazões à apelação, sendo que a matéria se trata de capítulo da sentença, a via escolhida pelos réus para o seu questionamento não se mostra adequada. Preliminar rejeitada. 3. Considerando a inexistência de discussão e de decisão acerca da competência ou incompetência da autoridade que exonerou autor dos quadros de pessoal da ADASA nas ações judiciais propostas por ele em momentos outros, não há se falar em existência de coisa julgada apta a afastar a análise do pedido realizado administrativamente, bem como nos presentes autos (art. 502 do CPC). 4. Por meio da autotutela, a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os, por motivo de conveniência e oportunidade, tendo o STF publicado a Súmula nº 473, segundo a qual "a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial". 4.1. Não obstante o disposto, o poder de autotutela da Administração não é absoluto, possuindo pois um limite temporal em favor da estabilidade das relações jurídicas, tendo o art. 54 da Lei nº 9.784/99 estabelecido que que "o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé". 4.2. **Consoante remansosa jurisprudência pátria, diante da ausência de previsão legal, o prazo decadencial de 5 (cinco) anos do art. 54, caput, da Lei 9.784/99 é, em regra, insuscetível de suspensão ou de interrupção, devendo ser observada a regra do art. 207 do CC. 4.2.1. De forma excepcional, será possível a interrupção do prazo decadencial desde que haja ato concreto produzido por autoridade competente visando à revisão do ato administrativo qualificado como ilegal (art. 54, §2º, da Lei 9.784/99).** 4.3. Considerando que o Distrito Federal, por meio da Lei Distrital nº 2.834/01, recepcionou a Lei Federal nº 9.784/99 e que, no presente caso, o autor deseja revisar ato que foi publicado em 6/9/2013, sendo que o respectivo pedido de revisão foi protocolado apenas em 3/12/2019, restou configurada a decadência do poder de autotutela da Administração. 4.3.1. Não se observa dos documentos colacionados qualquer indício de que a Administração tenha, de alguma forma, impugnado a validade do ato que o autor pretende revisar, de forma que não se aplica ao caso a interrupção do prazo decadencial prevista no art. 54, §2º, da Lei 9.784/99. 5. Apelação desprovida. (Acórdão 1647062, 07024256420228070018, Relator: ALFEU MACHADO, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 30/11/2022, publicado no DJE: 15/12/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.)*

**ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. REJEITADAS. MILITAR. RESERVA. INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE. DECISÃO TCDFT. IRREGULARIDADE. ALTERAÇÃO DOMICÍLIO. NÃO COMPROVAÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Inteligência do Art. 54 da Lei n. 9.784/1999. 2. O julgamento de irregularidade pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal das contas apresentadas pelo militar em razão de indevida percepção de indenização de transporte, sem comprovação da transferência do domicílio (má-fé), aliada à interrupção do curso do prazo decadencial pela instauração de Processo Administrativo em 2001 com vistas a apurar a ilegalidade da conduta do militar, afasta o advento da decadência. Preliminar**

rejeitada. 3. Não há prescrição antes da conclusão do procedimento administrativo instaurado para aferir percepção indevida do militar de verba pública concernente à indenização de transporte. Preliminar rejeitada. 4. Confirma-se Decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal que considerou indevida a indenização de transporte recebida pelo militar sem comprovação da transferência do domicílio, porquanto os documentos colacionados aos autos não comprovam efetivamente a fixação de residência em outro Estado da Federação. 5. Recurso desprovido. (Acórdão 1076086, 00250479120168070018, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, 7ª Turma Cível, data de julgamento: 21/2/2018, publicado no DJE: 7/3/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

42.5. Dessa forma, a jurisprudência do Tribunal de Justiça é no sentido de que, excepcionalmente, é viável a suspensão do prazo decadencial com base no art. 54, §2º da [Lei nº 9.784, de 1999](#), o que pode ser interpretado de forma extensiva ao art. 76 do [Código de Obras e Edificações do Distrito Federal](#), contanto que haja ato concreto, produzido por autoridade competente, visando a revisão do ato administrativo identificado como ilegal.

### **Questionamentos referentes ao art. 77 do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal.**

*Art. 77. A convalidação é aplicável aos vícios sanáveis da licença de obras, da carta de habite-se ou do atestado de conclusão de obras ou edificações, assim compreendidos os que, cumulativamente, atendam aos seguintes requisitos:*

*I - não seja comprovada participação fraudulenta;*

*II - não acarretem lesão ao patrimônio ou ao interesse público;*

*III - não impliquem grave dano urbanístico;*

*IV - não extrapolem, além de 30%, os seguintes parâmetros urbanísticos definidos para o lote ou projeção:*

*a) coeficiente de aproveitamento máximo;*

*b) altura máxima;*

*c) número máximo de pavimentos para edificações com 5 pavimentos ou mais.*

*§ 1º Os casos em que ocorram algumas das situações relacionadas no caput devem ser avaliados pela CPCOE e, se for o caso, pelo CONPLAN.*

**43. Quem atesta que houve participação fraudulenta no processo? E quem é o autor da participação fraudulenta, para que seja enquadrado no supramencionado artigo, haja vista que no inciso I deste artigo, o legislador deixou genérico e não mencionou o agente causador da participação fraudulenta?**

43.1. Considerando que a comprovação de participação fraudulenta no processo administrativo deve resultar na anulação de atos administrativos, compete à CPCOE, após a devida instrução do processo no âmbito da COVIR, deliberar acerca de eventual participação fraudulenta, de acordo com o art. 10, inciso II da [Lei nº 6.138, de 2018](#).

43.2. A conduta relacionada à participação fraudulenta pode envolver a participação de diversas pessoas, dentre elas, **(i)** o proprietário do lote, projeção ou unidade imobiliária autônoma, pois constitui sua responsabilidade responder pela veracidade dos documentos apresentados (art. 15, inciso I da [Lei nº 6.138, de 2018](#)); **(ii)** os responsáveis técnicos, a quem compete elaborar e entregar documentação de responsabilidade técnica para o licenciamento de obras e edificações (art. 17, inciso II da [Lei nº 6.138, de 2018](#)); **(iii)** e/ou os agentes públicos que atuam no processo de licenciamento de obras.

43.3. Ademais, a leitura da resposta ao presente questionamento, deve ser feita em conjunto o questionamento do item 39 e subitens.

#### 44. O que é "lesão ao patrimônio ou ao interesse público" e quem atesta se houve?

44.1. A [Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965](#), que regula a ação popular, assegura a qualquer cidadão a legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos, considerando-se patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

44.2. No silêncio da [Lei nº 6.138, de 2018](#) a respeito da definição de lesão ao patrimônio público, pode-se procurar socorro na doutrina de Rafael Carvalho Rezende Oliveira que ilustra a diferença entre a expressão "lesão ao erário", contida na [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, alterada pela [Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021](#), e o termo "patrimônio público": (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021)

*O art. 10 da Lei 8.429/1992 exige a ocorrência da "lesão ao erário" para configuração da improbidade administrativa que não se confunde com a expressão "patrimônio público". 180 A expressão "erário", no caso, compreende os recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública direta e indireta, bem como aqueles destinados pelo Estado às demais entidades mencionadas no art. 1.º da LIA. Por outro lado, o vocábulo "patrimônio público" possui conotação mais ampla e compreende não apenas os bens e interesses econômicos, mas também aqueles com conteúdo não econômico (ex.: o art. 1.º, § 1.º, da Lei 4.717/1965 – Lei da Ação Popular – considera patrimônio público "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico". (grifou-se)*

44.3. No que se refere ao interesse público, a obra de Hely Lopes Meirelles explica que "os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros". (Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016)

44.4. Esse interesse público é extraído da ordem jurídica em cada caso concreto, de maneira que na ótica do [Código de Obras e Edificações do Distrito Federal](#), pode ser entendido no cumprimento dos parâmetros urbanísticos e na implantação e efetivação da política urbana para que as obras e as edificações proporcionem o bem-estar da coletividade e do indivíduo, garantindo a função social da propriedade e a sustentabilidade do meio ambiente natural e antrópico.

44.5. Registra-se, em atenção ao art. 103 do [Decreto nº 43.056, de 2022](#), que, em caso de constatação de ilícito civil, penal ou administrativo, o processo deve ser encaminhado à autoridade competente para apuração e eventual sanção. No Distrito Federal, o [Decreto nº 42.830, de 17 de dezembro de 2021](#) que aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral do DF, define a CGDF



como órgão especializado e central do sistema de controle interno, superior do sistema de correição e de gestão de ouvidoria, diretamente subordinada ao Governador do Distrito Federal, com a seguinte competência da Coordenação de Supervisão do Sistema de Correição:

*"Art. 64. À Coordenação de Supervisão do Sistema de Correição - COSUC, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subcontroladoria de Correição Administrativa, compete:*

*I - promover a análise prévia das notícias de irregularidades recebidas pela Subcontroladoria de Correição Administrativa, relacionadas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público e a infrações disciplinares, objetivando subsidiar a tomada de decisão da autoridade competente quanto ao procedimento administrativo disciplinar indicado ao caso concreto, evitando-se a instauração de processos com falta de objeto ou irrefutavelmente improcedentes;*

*(...)"*.

44.6. De qualquer modo, não é demais lembrar que a "lesão ao patrimônio ou ao interesse público" deve ser avaliada em cada caso, não sendo possível aferir, do ponto de vista jurídico, de maneira totalmente objetiva, devendo as áreas técnicas procederem a tal análise, podendo os apontamentos serem realizados do ponto de vista técnico, tanto em relação à lesão ao patrimônio urbanístico, como em relação ao interesse público da coletividade envolvido.

#### 45. O que é "grave dano urbanístico" e quem atesta se houve?

45.1. O art. 77 do [Código de Obras e Edificações do Distrito Federal](#), ao abordar acerca dos requisitos para a convalidação dos vícios sanáveis da licença de obras, da carta de habite-se ou do atestado de conclusão de obras ou edificações, menciona dentre os requisitos que não seja constatado grave dano urbanístico.

45.2. Porém, esta Assessoria Jurídico-Legislativa não detém a necessária *expertise* técnica para conceituar "grave dano urbanístico", dessa forma, para não divagar sobre o tema, propõe-se a aplicação dos casos definidos como infrações graves e gravíssimas na [Lei nº 6.138, de 2018](#):

*Art. 121. Considera-se infração toda conduta omissiva ou comissiva a que a lei comine uma sanção.*

*Art. 122. Considera-se infrator a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que comete uma infração.*

*Parágrafo único. Diante de indícios de infração penal, o órgão de fiscalização deve comunicar à autoridade competente.*

*(...)*

*§ 3º São infrações graves:*

*I - executar obras ou manter edificações passíveis de regularização, localizadas em área pública, sem licença ou em desacordo com o projeto habilitado;*

*II - executar obras ou manter edificações não passíveis de regularização em área privada;*

*III - deixar de reparar os danos causados às redes de infraestrutura pública durante a obra;*

*IV - negligenciar a conservação e a segurança da obra ou da edificação;*

*V - deixar de garantir a estabilidade do solo no canteiro de obras;*

*VI - colocar em risco a estabilidade e a integridade das propriedades vizinhas e das áreas públicas;*



- VII - deixar de desocupar ou recuperar a área pública após o término da obra;
- VIII - deixar de providenciar os cuidados obrigatórios impostos para a intervenção em áreas públicas;
- IX - deixar de respeitar o Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil;
- X - poluir ou assorear cursos d'água e sistemas de drenagem públicos;
- XI - erodir logradouros e terrenos vizinhos por falta de rede de drenagem no canteiro de obras;
- XII - deixar de garantir a acessibilidade universal em todos os acessos à edificação;
- XIII - deixar que materiais de construção e resíduos provenientes de escavação ou movimentação de terra escorram para logradouros públicos ou rede de infraestrutura.
- § 4º São infrações gravíssimas:
- I - deixar de adotar as providências determinadas pelo órgão competente em obras e edificações com risco iminente ou abandonada;
- II - executar obras ou manter edificações não passíveis de regularização, localizadas em área pública;
- III - executar obra sem acompanhamento e registro do profissional habilitado, exceto em habitações unifamiliares;
- IV - descumprir auto de embargo, intimação demolitória e interdição;
- V - apresentar documentos sabidamente falsos;
- VI - deixar de providenciar o atestado de conclusão da obra.

45.3. Ademais, assim como os demais incisos do art. 77 da [Lei nº 6.138, de 2018](#), a aplicação deve ser avaliada em cada caso, sempre sob o prisma eminentemente técnico.

**46. Em relação ao § 1º, qual seria a interpretação correta: A CPCOE/CONPLAN que analisam os incisos ou mesmo que não atenda algum desses incisos ainda assim pode ser convalidado pela CPCOE/CONPLAN?**

46.1. O art. 77 da [Lei nº 6.138, de 2018](#) apresenta requisitos que devem ser atendidos, de forma cumulativa, para que a convalidação seja aplicada aos vícios sanáveis da licença de obras, da carta de habite-se ou do atestado de conclusão de obras ou edificações, após a devida instrução do processo no âmbito da COVIR, competindo à CPCOE deliberar sobre a anulação atos administrativos decorrentes de participação fraudulenta, lesão ao patrimônio ou ao interesse público, grave dano urbanístico e que extrapolem, além de 30%, os parâmetros de coeficiente de aproveitamento máximo, altura máxima e número de pavimentos para edificações com 5 pavimentos ou mais.

46.2. No mais, considerando a complexidade do tema, a análise deve ser realizada de forma conjunta com as resposta aos demais questionamentos.

**Questionamentos referentes ao art. 102 do Decreto nº 43.056, de 03 de março de 2022.**

*Art. 102. Quando for identificado indício de ilegalidade, devidamente fundamentado, o processo deve ser submetido a uma comissão formada por 3 servidores do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações, a quem cabe verificar:*

- I - a existência de indícios de atividade ilegal;*

*II - a existência de indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros; e*

*III - a necessidade de anulação ou convalidação.*

*§ 1º A análise da comissão deve considerar o disposto no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018.*

*§ 2º A comissão deve elaborar, no prazo de 60 dias, relatório circunstanciado a ser encaminhado ao interessado para manifestação.*

*§ 3º O interessado tem o prazo de 30 dias para manifestação, podendo ser prorrogado por igual período mediante pedido justificado.*

*§ 4º Após a manifestação do interessado, a comissão deve emitir parecer no prazo de 30 dias.*

*§ 5º Após a emissão do parecer, a comissão:*

*I - pode recomendar ao titular do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações as providências contidas no §2º do art. 73 da Lei nº 6.138, de 2018; e/ou*

*II - deve encaminhar o processo à CPCOE para deliberação quanto à convalidação ou anulação dos atos administrativos, caso o parecer não afaste os indícios de irregularidade.*

*§ 6º Em projeto de modificação, cabe a análise integral do processo, se for o caso.*

*§ 7º É facultado ao interessado apresentar projeto de modificação no qual sejam sanadas as irregularidades existentes, observado o disposto no art. 28 deste Decreto, sem prejuízo do procedimento previsto neste artigo e da observância do art. 103.*

**47. A COVIR só aponta os indícios de possíveis ilegalidades para a CPCOE deliberar se cabe anular ou convalidar, ou a Comissão já pode afirmar e sugerir o encaminhamento enquadrando em anulação ou convalidação cabendo à CPCOE a decisão conclusiva?**

47.1. A redação do art. 102 do [Decreto nº 43.056, de 2022](#) estipula que, quando for identificado indício de ilegalidade, devidamente fundamentado, cabe à Comissão de Irregularidades verificar a existência de indícios de atividade ilegal, indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros e a necessidade de anulação ou convalidação.

47.2. Tendo em vista que "o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo", nos termos do §1º do art. 29 da [Lei nº 9.784, de 1999](#), a COVIR pode no parecer conclusivo apresentar seu entendimento no sentido da anulação ou convalidação do ato administrativo.

47.3. Contudo, o relatório circunstanciado e demais manifestações que a Covir venha apresentar têm natureza de opinião técnica mas não vinculativa, visto que a competência decisória sobre a anulação ou a convalidação é da CPCOE, conforme estabelecido no art. 10, inciso II da [Lei nº 6.138, de 2018](#), que poderá, inclusive, apresentar entendimento diverso da Covir, decidindo igualmente de forma contrária.

**48. Quando o processo está sob análise nesta Comissão e o interessado protocola requerimento para análise de projeto no âmbito do processo de licenciamento, este pode ser analisado, emitidas exigências e documentos finais, tais como atestados/alvará/carta de habite-se? Ou o processo de licenciamento pode ter andamento, mas não podem ser emitidos os documentos finais enquanto não é feita a deliberação final pela CPCOE no âmbito do processo na COVIR?**

48.1. Caso o proprietário tenha conhecimento da existência de ilegalidade na aprovação ou habilitação de projeto anterior, não cabe à Administração Pública impedir o seu direito de sanar as irregularidades. Para esse fim, porém, será imprescindível a apresentação de projeto ao crivo da Central de Aprovação de Projetos.

48.2. A hipótese não se confunde com a convalidação, pois o interessado terá o novo projeto licenciado, mas, agora, atentando às normas de regência. Ademais, a apresentação de projeto de modificação visando à correção das ilegalidades não prejudicará os trabalhos da Comissão de Irregularidades, já que esta permanecerá com a obrigação de emitir seu parecer conclusivo e submetê-lo à CPCOE, informando, inclusive, a habilitação do projeto de modificação, se for o caso.

48.3. Com isso, conclui-se que não há impedimento legal para que os processos (apuração de irregularidade e projeto arquitetônico) tramitem de forma paralela e concomitante, contudo, deve-se ponderar, caso a caso, as situações em que a tramitação do processo de trata do projeto edilício necessite da conclusão do processo de apuração, como requisito para continuidade, caso em que o projeto poderá ser paralisado para tal fim.

**49. Cabe à COVIR analisar além dos parâmetros urbanísticos e acessibilidade, os parâmetros edifícios e partido arquitetônico, sendo este último para confirmar a caracterização do uso? Questionamos isso, pois o COE/DF detalha que para a habilitação de projeto será verificado apenas parâmetros urbanísticos e acessibilidade. Como a COVIR avalia o licenciamento já expedido, então podemos concluir que a COVIR estaria fora da área de licenciamento, devendo fazer a análise completa do processo?**

49.1. Reforça-se que os trabalhos a serem executados pela multicitada Comissão não possuem caráter decisório, apenas de apuração das irregularidades apontadas, ao passo que nos projetos arquitetônicos de obra inicial, a análise fica restrita aos parâmetros urbanísticos e de acessibilidade.

49.2. Não obstante essa previsão do art. 12, § 1º do [Código de Obras e Edificações do Distrito Federal](#), o relevante trabalho da Covir não se confunde com a análise para fins de habilitação do projeto de arquitetura, visto que na verificação da existência de indícios de atividade ilegal, indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros, no tocante à anulação ou à convalidação, há a necessidade de analisar de forma completa os processos administrativos.

50. Finalmente, sendo estas as considerações, entende-se superada a análise jurídica sobre o objeto da consulta.

### **III – CONCLUSÃO**

51. Em face das considerações apresentadas nesta Nota Jurídica, sugere-se a restituir os autos ao SEDUH/GAB, com vistas à SEADUH/CAP, para ciência do teor da presente manifestação.

52. À consideração superior.

**Rodrigo de Souza Pereira**

Assessor Especial

Assessoria Jurídico-Legislativa

**Aprovo** a Nota Jurídica N.º 271/2023 - SEDUH/GAB/AJL (119034433).

Sendo estas as considerações, restitua-se os autos ao **SEDUH/GAB**, com vistas à **SEADUH/CAP**, para ciência do teor da presente manifestação.

**Carlos Vitor Paulo**

Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO DE SOUZA PEREIRA - Matr.2728257, Assessor(a) Especial**, em 29/08/2023, às 17:23, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS VITOR PAULO - Matr.0273812-0, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 29/08/2023, às 17:23, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=119034433](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=119034433) código CRC= **2524E1B6**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Edifício Number One SCN Q 1 - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70711-900 - DF

3214-4105