

# LICENÇAS URBANÍSTICAS

LÚCIA VALLE FIGUEIREDO.

Professora-Assistente de Direito Administrativo da  
PUC — SP.  
Procuradora do Município de São Paulo.

1. O tema “licenças urbanísticas” é de particular amplitude.

Entretanto, podemos afirmar que o regime jurídico das licenças urbanísticas não revelará pontos diacríticos acentuados.

Assim sendo, afigura-se-me de utilidade enumerar as principais licenças urbanísticas e, depois, de maneira específica, tratar da licença para edificar.

Impende, inicialmente, distinguir Urbanismo de Direito Urbanístico a fim de poder sediar o tema que nos cabe examinar.

Urbanismo difere de Direito Urbanístico. O primeiro, de maneira singela, é uma arte, uma ciência. A arte de tornar a vida urbana mais agradável.

De seu turno, o Direito Urbanístico refere-se às normas disciplinadoras da propriedade com as limitações referentes à sua função social.

Se é verdade que o texto constitucional assegura, e assegura amplamente em seu artigo 153, § 22, o direito de propriedade, não menos verdade será a afirmação de que este mesmo diploma legal consagra a função social da propriedade.

O artigo 160, inciso III refere-se expressamente à função social da propriedade como sendo um programa, uma meta para o Estado. Ademais o artigo 161 da Constituição também vai corporificar a função social da propriedade.

Disso decorre que as normas de Direito Urbanístico estão vocacionadas a dirigir a realização dessa função social.

Não cabe mais, no estágio atual do Direito, a utilização da propriedade como conhecida no Direito Romano. Tal seja, como o direito de usar, dispor e abusar (jus utendi, fruendi et abutendi).

A propriedade privada, em face das normas de direito, não mais pode ter o perfil delineado no antigo Direito Romano.

---

Aula proferida em 25/10/80, no “Curso de Extensão em Direito Urbanístico” — promovido pela Procuradoria-Geral do Estado, Porto Alegre Rio Grande do Sul.

De conseguinte, coloca-se como freio e contrapeso ao direito individual o direito da coletividade (função social da propriedade).

Destarte, as licenças urbanísticas estão diretamente ligadas ao problema da função social da propriedade.

São elas absolutamente necessárias, a fim de coartar o particular de fazer utilização inadequada de sua propriedade, em dissonância com os direitos da coletividade.

Evidentemente, ao referirmos aos direitos da coletividade, implícita já está a assertiva da necessidade de existência de lei conformando ditos direitos.

Esta a diferença fundamental entre as normas de Direito Público e as normas de Direito Privado.

Enquanto a Administração só pode fazer o que a lei lhe permite, o particular pode fazer tudo o que, por lei, não lhe for vedado.

De conseguinte, a fim de que a Administração possa constranger o particular, necessária será a existência de lei.

As licenças urbanísticas surgem, pois, como decorrência obrigatória das normas disciplinadoras do Direito Urbanístico.

2. Enumerando as licenças mais comuns abrigadas no tema "Licenças Urbanísticas", temos:

- a ) licença para lotear, disciplinada a partir de dezembro de 1979 pela Lei 6.766, a nova lei de loteamentos urbanos;
- b ) licença para construir, a licença para edificar;
- c ) licença para funcionar, conseqüência da própria licença para construir; ínsitos na licença para funcionar encontram-se os problemas atinentes ao zoneamento;
- d ) licença para habitar, também corolário lógico da licença para construir.

Emergentes da licença para construir, como consectárias necessárias, temos a licença para habitar ou funcionar, dependendo da destinação do imóvel. Pode o imóvel ser vocacionado a uma utilização residencial ou, ao invés, industrial ou comercial.

3. Relativamente à licença para abertura de loteamentos as inovações que compete assinalar são as seguintes: as disposições penais contra o loteador clandestino; b. obrigatoriedade de as municipalidades procederem às obras de infra-estrutura, se estas não forem realizadas pelo loteador.

Refiro-me à obrigatoriedade tendo em vista que incumbe às Prefeituras, por meio de seus órgãos de fiscalização, o acompanhamento de todo o parcelamento do solo.

De sua omissão resultará, consoante nosso pensamento, sem sombra de dúvida, a obrigação de realizar aquilo que foi descurado.

Assim sendo, "de lege ferenda", parece-nos de todo desejável que a licença para arruar preceda à licença para lotear. Nesta hipótese somente ultimadas as obras de infra-estrutura poderia o proprietário da gleba vender os lotes.

Os problemas atinentes às obras de infra-estrutura não dizem respeito aos adquirentes dos lotes. Sequer teriam estes, possibilidades de fazê-las.

Tenho para mim inferir-se do ordenamento jurídico a obrigação, em que se encontra, aquele, a quem caberia fiscalizar na ausência de fiscalização eficiente, de proceder às obras.

Não será o particular que deverá arcar com qualquer ônus. E muito menos não conseguir ver regularizada sua construção porque o loteamento passa a ter a conotação de loteamento clandestino, ou por não ter licença, ou por ter execução desconforme com a licença outorgada. O particular nada tem a ver com a omissão do Poder Público.

Da Lei 6.766, nas disposições de seu art. 18, inciso 5º, infere-se que o arruamento deveria preceder ao loteamento. Vejamos o inciso 5º:

- "Art. 18.** .....
- I — .....
  - II — .....
  - III — .....
  - IV — .....
  - V — **cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo da verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a**

**execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma com a duração máxima de 2 (dois) anos, ...." (Grifamos)**

VI — .....

VII — .....

Neste passo, considero ter sido infirmado, infelizmente, o princípio inicialmente colocado. A meu ver, o arraamento deveria, necessariamente, preceder ao loteamento exatamente para evitar que se pusessem questões deste porte. E as obras que não são feitas? A Prefeitura, às vezes, não tem condição financeira de arcar com tais obras e terá de fazê-las. O ideal seria, pois, que os Códigos de Edificações, as leis municipais que tratam do parcelamento do solo, sobretudo a lei do Zoneamento, incluíssem, como condição essencial estar a gleba arruada pelo menos no mínimo de infra-estrutura necessária.

No tocante, também, às infrações penais, já as considerava aplicáveis, antes mesmo de editada a Lei. Poderia variar a pena, mas haveria, de qualquer forma, crime contra a Administração Pública, na medida em que, ocorrente a fiscalização municipal, teria havido o descumprimento de ordem da autoridade administrativa enquadrável como crime. Ademais, mesmo pela legislação antiga, o loteador estava equiparado ao incorporador (Lei 4.591/64). Portanto já seria perfeitamente possível uma ação criminal contra o loteador clandestino ou aquele que executou o loteamento em desconformidade com o legalmente permitido.

4. Relativamente à licença para construir, o material que tive em São Paulo foi realmente fartíssimo. O que existe de construção clandestina em São Paulo — "clandestino" usado agora no seu sentido mais amplo, tal seja, quer licenciado mas construído em desacordo ou absolutamente sem licença — é realmente fantástico. É um número tão grande, que tivemos, em São Paulo, de apelar para uma impropriamente chamada "Lei de Anistia", ensejadora de conservações em massa. Foi a Lei 7.875, de 1972 e, recentemente, também tivemos outra lei. Na realidade há uma enorme carência de fiscalização. Todos até já sabem que podem construir clandestinamente ou em desacordo com a licença, pois algum dia lograrão a conservação. Evidentemente isto irá prejudicar o panorama da cidade, os fins urbanísticos.

Disso decorre, por sem dúvida, o direito de os particulares exigirem o cumprimento da legislação urbanística. Assim como o particular tem de respeitar a legislação urbanística, tem direito a ver essa legislação respeitada pela Administração Pública. É dizer: a Administração não poderá conceder qualquer licença à revelia da lei e também não poderá eximir-se de sua obrigação legal, sua competência fiscalizadora. E a fiscalização, infelizmente, não é feita, ou quando feita é muito mal feita.

5. A licença para funcionar, como já disse, será uma decorrência da licença para construir. Entendo que um imóvel feito com determinada destinação, com determinada finalidade, ao cabo desta construção, terá, o particular, o direito de vê-lo licenciado dentro da finalidade para a qual foi edificado.

Caso curiosíssimo aconteceu em São Paulo com um posto de gasolina. A questão chegou até a nível de recurso extraordinário. O Supremo resolveu, a meu ver, de maneira bastante estranha. Quer dizer, talvez o Supremo não tenha resolvido de maneira estranha, estranha tenha sido a maneira como interpretaram sua decisão. Na realidade, não havia sido levado ao Supremo, naquele recurso, o problema do funcionamento.

Tratava-se de uma construção licenciada à luz de uma legislação antiga com a destinação específica de posto de gasolina, numa zona que, posteriormente à licença, passou a ser Z1. Em São Paulo, a zona Z1 é estritamente residencial. Este alvará foi cassado — a denominação era **cassado**. Mas este alvará foi "cassado" por se considerar aquela construção inconveniente ao local. Em conseqüência da cassação do alvará foi impetrado um mandado de segurança que acabou no Supremo. Este deu ganho de causa ao detentor da licença. Porém a decisão ficou adstrita à cassação do alvará. É dizer: teve como ilegal a cassação do alvará.

A interpretação, no tocante à decisão do Supremo provendo o mandado de segurança, em recurso extraordinário, portanto confirmando a segurança inicial, foi no sentido de que a licença teria sido mantida, mas o posto não poderia funcionar. Ora, isto seria um verdadeiro contra-senso. Como entender a licença para construir vigente (se o foi com destinação especial de posto de gasolina) e depois impedir-se seu funcionamento?

Na realidade, se cumprida a licença para construir tal qual outorgada, terá o particular, a meu ver, o direito de utilizar a construção para aquele fim (com que foi licenciada). Portanto, se é uma residência com fim residencial, se é um posto de gasolina com fim de posto de gasolina, mesmo que sobrevenha legislação posterior tornando aquele uso inadequado ao local.

E, com respeito ao zoneamento, destacaríamos ser o zoneamento elaborado, sempre, a lume das peculiaridades locais. Há usos que são — e o Prof. Hely Lopes Meirelles os define muito bem no seu "Direito de Construir" — conforme, desconformes ou sujeitos a controle especial. Uso conforme é aquele adequado ao local. Uso desconforme, por seu turno, é o não adequado, o inadequado ao local. E o sujeito a controle especial é aquele que poderá permanecer se os transtornos trazidos ao local não forem de molde a surprimi-lo.

O uso conforme terá necessariamente que ser deferido. O uso desconforme, por sua vez, terá necessariamente de ser indeferido.

E o sujeito a controle especial, diria eu, não deveria gozar nunca de uma licença, mas sim de uma autorização exatamente para se lhe dar uma certa precariedade, que não ocorreria se houvesse uma licença.

6. No tocante à zona rural, na Lei de Loteamentos Urbanos, há a referência de que o INCRA sempre terá de ser ouvido. Veja-se o art. 53:

**"Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, ..."**

A única coisa de interesse a assinalar, sobretudo num curso de Procuradores, de Consultores, seria o fato de a zona por ser rural não se subtrair da competência municipal. O município, por evidente, tem competência sobre a zona rural.

Questões muito interessantes foram colocadas em São Paulo, até, por exemplo, no atinente à coleta de lixo. Estende-se ou não se estende a coleta de lixo à zona rural? A resposta só pode ser afirmativa.

7. Como se constitui uma licença? A licença é um ato administrativo. Na realidade, a aplicação do regime dos atos administrativos é integral no referente à licença. Isto precisa ficar bem claro; tudo que disser respeito ao ato administrativo, procedimento administrativo, será aplicado na sua totalidade ao problema da licença para habitar, funcionar, etc.

É incrível como tudo referente ao regime jurídico do ato administrativo, no que diz respeito à invalidação, revogação, supressão deste ato, será aplicado ao procedimento da licença.

Por quê? Exatamente porque a licença é um ato administrativo vinculado. E usando a terminologia do Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, diríamos nós, constitutivo-formal exatamente porque nada agrega à esfera de direitos do indivíduo, tão-somente permite a utilização destes direitos.

A licença é um ato administrativo constitutivo-formal. E assim sendo, cabe perguntar: qual é o regime jurídico desta licença? A primeira questão que se põe é atinente ao direito à execução desde o momento em que foi concedida a licença. Colocam-se questões importantíssimas, como por exemplo, a da legislação superveniente. Cabe registrar o parecer do Ministro Seabra Fagundes, em que se encontra a seguinte assertiva: **"deferida a licença, tem o particular o direito de executar a obra. A Administração Pública não poderá suprimi-la sem qualquer ônus. A licença sendo um ato constitutivo-formal outorga ao particular o direito à execução do licenciado nos moldes em que foi deferido, mesmo havendo legislação superveniente"**.

Perguntarão vocês: bem, então se acaba o direito da Administração? E o interesse público? A supremacia do interesse público sobre o particular, onde fica?

Acho exatamente que não se tolhe o interesse público nem a supremacia da Administração na tutela desse interesse. A Administração nada mais é do que a própria coletividade. Para a realização dos cometimentos públicos, se os interesses privados interferirem, a lei deu, no seu mecanismo de freios e contrapesos, direitos de um lado e deveres de outro.

Se a administração pode suprimir uma licença, deverá, entretanto, necessariamente indenizar.

Discordo, pois, da orientação do Supremo em um caso importante, quando afirmou: **"uma vez iniciada a construção a licença não poderá ser suprimida"**. Afirmo que, do ponto de vista estritamente jurídico, é totalmente irrelevante ter sido ou não ter sido iniciada a construção. Se a licença estiver em vigor, o fato de ter sido ou não ter sido iniciada a construção é irrelevante. A única consequência que trará o início da obra é concernente ao quantum indenizatório. Este será cada vez maior. Mas o início da obra é absolutamente irrelevante.

Já extraíra esta conclusão ao versar o tema e ratifiquei-a posteriormente por estar absolutamente convencida da irrelevância de estar iniciada ou não a obra, do ponto de vista jurídico. Obviamente, do ponto de vista fático assim não será. A indenização será maior ou menor, dependendo do real prejuízo.

8. Como proceder para suprimir uma licença validamente outorgada? Para suprimi-la só há uma coisa a fazer: expropriação do direito. A expropriação de qualquer direito é largamente aceita em nosso ordenamento. Não será, pois, a expropriação daquele determinado bem, mas sim do direito, do direito adquirido já apto a ser exercido pelo particular.

E com relação às áreas declaradas de utilidade pública?

Este é um outro interessantíssimo problema que se pôs reiteradas vezes em São Paulo. A Municipalidade normalmente recusava licença em área declarada de utilidade pública. Bastava, às vezes, a mera declaração de utilidade pública, ou, até mesmo, a existência de uma simples lei de melhoramento público era hábil a tolher totalmente o administrado.

Como afirmei, mesmo na hipótese de existência apenas da lei, sem haver sequer a declaração de utilidade pública, o particular já nada mais podia fazer em sua propriedade porque o Poder Público recusava dizendo ser a área de interesse para a Administração.

Muito bem, se a área interessar, promova-se a desapropriação. O que não se pode é agredir flagrantemente o texto constitucional, o art. 153, § 22.

Discordo, pois, da Súmula 23 do Supremo Tribunal Federal que, apesar de pôr fim ao problema da Municipalidade não licenciar, não solveu toda questão. Discordo no que tange à indenização. O Supremo, a meu ver, teve uma solução intermediária. Porém, acho que, assim mesmo, ficamos muito aquém do texto constitucional, na medida em que a Súmula 23 permite a construção em área declarada de utilidade pública. Porém, as construções feitas não deverão ser indenizadas. Não deverão integrar o quantum indenizatório.

Isto parece um absurdo e, ademais, ilógico. Primeiro porque se, exatamente pelo fato de o particular continuar com plena disponibilidade de sua propriedade, o deferimento da licença é obrigatório, a não indenização será um verdadeiro confisco.

Não teria nenhuma razão de se admitir a possibilidade de edificar, de se obter uma licença em área declarada de utilidade pública para, ao depois, esta construção não ser indenizada.

Como fazer, então? Realmente entendo que o Poder Público deverá concretizar imediatamente a expropriação.

O Professor Sérgio Ferraz, ao relatar em Manaus uma tese, no Congresso dos Procuradores Municipais, foi ainda mais longe. Afirmou a obrigatoriedade de a conservação dever também ser indenizada. Concordo inteiramente.

Na realidade, tudo o que for feito no local, se for passível de conservação deverá ser conservado e terá de ser indenizado. As sanções para as construções ilegais serão outras, mas não o confisco. Isto seria um verdadeiro confisco!

Entendo, pois, que nas áreas declaradas de utilidade pública, o Poder Público poderá e deverá concretizar, de imediato, a expropriação, caso seja requerida uma licença e se ainda lhe interessar a área.

9. Chegamos a um outro tópico importante que seria o esgotamento natural da licença e sua caducidade.

O esgotamento natural de uma licença ocorre quando o objeto já foi cumprido. Diz Robin de Andrade que um ato administrativo se esgota naturalmente quando esgotada a utilidade que traz em seu cerne. Quer dizer: se a licença é para lotear, loteado o local, exauriu-se. Se a licença for para edificar, edificado, exauriu-se o ato.

Depois, estaríamos diante de novos atos como, por exemplo, no caso de licença para edificar, ter-se-ia que passar a um ato de vistoria e depois à licença para habitar.

O esgotamento natural é exatamente o modo normal de extinção do ato de licença. Entretanto, o desaparecimento normal do ato de licença pode dar-se pelo de-

saparecimento da coisa. Suponha-se, por exemplo, um imóvel, para o qual se tenha outorgado uma licença de funcionamento, destruído por um incêndio e que estivesse (mercê do direito adquirido) numa zona desconforme. Evidentemente, não poderá, a meu ver, ser reconstruído. A licença é um ato "intuito rei" e não "intuito personae", portanto, em função da coisa e não da pessoa. Tanto que, se transferida a coisa, transferem-se os direitos a ela aderidos. Assim, a licença se incorpora. Portanto, se destruído um imóvel que estava em área desconforme, em uso desconforme, não poderá ser reedificado sob pena de agressão aos valores do ordenamento jurídico.

A caducidade da licença dá-se, a meu ver, quando o alvará, aquilo que se chama "alvará", o ato formal de licença, perde a sua eficácia.

Infelizmente, no Código de Edificações de São Paulo, temos um lapso temporal, um prazo, tão-somente para que se comece a edificar, mas não o temos para que a construção se complete.

Isto é péssimo porque pode, a parte, sustar a caducidade do ato com manobras de fácil execução. Explico citando decisões do Conselho de Estado Francês. Em uma dessas decisões havia a seguinte assertiva: **não haverá caducidade quando existir o reinício de obras de "importância suficiente"**. De conseguinte, joga-se com um conceito impreciso: "importância suficiente".

Pois bem, saber o que sejam obras de importância suficiente já demanda certa meditação. Enfim, fica-se diante de um conceito de deslinde difícil. O que são obras de importância suficiente?

O Código de Edificações de São Paulo dispõe que, se num lapso de dois anos, não houver início de obras ou reinício de obras no caso de paralisação, haveria caducidade. No que tange ao início de obras, o Código de Edificações define. Entretanto, a existência de paralisação, ao depois de um certo tempo, já é um problema bem mais complicado.

Nós tivemos casos concretos em que a parte, por exemplo, comprava material, tinha as notas do material, e afirmava não haver parado a obra. Do ponto de vista extra-jurídico seria bem melhor que se tivesse uma norma que obrigasse, conforme o número de m<sup>2</sup> a ser construído, o término dessa construção num determinado prazo de tempo. Sem dúvida agride o ordenamento urbano uma construção incompleta.

10. A invalidação da licença deverá ocorrer da mesma maneira como se constitui a licença, como se outorga a licença. Assim, deverá ser invalidada a licença se emitida em desconformidade com o ordenamento jurídico. A invalidação da licença

deverá ser procedida pela Administração ou pelo Judiciário. E, a meu ver, é um direito do particular, dos administradores em geral — coloco isto exatamente entre os direitos dos particulares — a desconstituição de licenças deferidas à revelia da lei.

Às vezes há licenças incrivelmente agressivas aos direitos da coletividade como, *verbi gratia*, a licença para lotear em glebas de preservação de áreas verdes.

A invalidação da licença será por conseguinte, a desconstituição do ato administrativo emitido em desconformidade, em descompasso com o ordenamento jurídico. Poderá efetuar-se pela Administração ou pelo Judiciário como já referimos. E esta anulação deverá ter efeitos "ex tunc". É dizer: a licença morre desde o seu nascedouro e a obra deverá, então, ser demolida para que a coisa volte ao estado anterior.

Relativamente à demolição, afirmo a existência de diferença entre a obra edificada sem qualquer licença ou a edificada em desconformidade parcial com a licença deferida. O ato de demolição é um dos atos mais graves, mais sérios que a Administração pode auto-executoriamente deflagrar.

Portanto, entendo só se justificar a auto-executoriedade da medida concernente à demolição quando a obra ameaçar a incolumidade pública ou outros valores primordiais do ordenamento jurídico.

Assim afigura-se-me necessário submeter ao Judiciário, o pedido de demolição — em certos casos — a fim de se constituir o particular numa autêntica obrigação de fazer, tal seja, demolir.

Evidentemente, depois da ordem judicial, não a cumprindo o particular, a autoridade administrativa poderá executar a demolição ressarcindo-se, ao depois, dos ônus decorrentes.

A supressão da licença em virtude de legislação superveniente é chamada vulgarmente como cassação. Entretanto, não se poderá dar por um outro ato administrativo de cassação, mas sim por expropriação do direito. Friso que é "expropriação do direito" e não do bem.

Por evidente, a Administração não deverá expropriar o bem se dele não necessitar. Apenas não lhe sendo conveniente nem oportuno que o particular edifique numa zona que, por hipótese se tornou Z1, deverá suprimir o direito já constituído do administrado. Não há necessidade de a Administração expropriar o bem, mas sim meramente o direito, o que evidentemente dará, em termos de custo, um ônus muito menor. Naturalmente isso envolverá toda uma prova pericial de aferir quanto trará de dano para o particular. Porém é mera questão de prova. Só num casuísmo verificar-se-á qual o valor desse dano e, evidentemente, a lume de um levantamento pericial.

Reservo o termo cassação da licença exatamente para quando há descumprimento da parte beneficiário do ato. Distingo, pois, caducidade de cassação. Em matéria de ato administrativo a nomenclatura é utilizada em total descompasso. Muitos autores referem-se à caducidade quando querem se referir à cassação e vice-versa. Em matéria dos chamados elementos do ato administrativo, um denomina objeto aquilo que outro chama de conteúdo, e assim por diante. Prefiro distinguir os dois conceitos; caducidade é, então, a perda de um direito tendo em vista o seu não exercício em tempo hábil. A cassação é a supressão de uma licença, tendo em vista o descumprimento das regras contidas no ato administrativo. Um exemplo prático a ser trazido a contexto é o de um "auto de conclusão parcial". Entendo que, deferido o "auto de conclusão parcial", deverá, a parte, (isso está dito no Código de Edificações de São Paulo, expressamente) edificar o resto em consonância com a licença expendida. Vamos supor uma construção com três blocos de apartamentos. O primeiro já está completo ou, então, até o andar tal já está tão completo que poderá ser habitado. É possível conceder-se um auto de vistoria parcial, uma licença de habitação parcial. Entendo, entretanto, que concluída a construção do prédio, se houver infração deverá ser cassado inclusive o "habite-se parcial". A obra há de ser vista na sua totalidade. Não é possível uma parte conforme e outra desconforme. De conseguinte, até que haja uma conformidade total aquela obra, consoante nosso entendimento, será uma obra sem licença para habitar.

A cassação da licença é, pois, decorrência do descumprimento do particular detentor da licença. Ao passo que a caducidade, como já o afirmei, dar-se-á na hipótese de não ter havido, em tempo hábil, o exercício do direito.

11. Passo, finalmente, e com isso devo finalizar, à abordagem do dever de observância da legislação urbanística quer por parte da Administração quer por parte dos particulares. É dizer: a legislação urbanística há de ser observada tanto pela Administração quanto pelos administrados. Aquele que não a observar, descumpri-la-á por sua conta, riscos e perigos. Se a administração descumprir a legislação urbanística, por evidente, será passível de suportar o dever de indenizar. É um caso típico de responsabilidade extracontratual do Estado inculpada na Constituição, em seu Art. 107.

De seu turno, se o particular não observar a legislação urbanística poderá ter de demolir uma construção, pagando todas as multas. Enfim, terá de arcar com todas as conseqüências imputadas pelo ordenamento jurídico.

Realmente as sanções pelo descumprimento são de parte a parte, da Administração e do administrado. Isto porque a coletividade, e faço questão de frisar isto, a coletividade tem direito ao respeito da legislação urbanística. Poderá, pois, haver interposição de um mandado de segurança em virtude de a Administração outorgar um alvará, uma licença, em descompasso com o ordenamento jurídico. Poderá ser impetrada também uma ação popular porque a Administração estará lesando o pa-