

o fôsse, não há paridade entre as duas situações. É possível que o Judiciário consiga distribuir boa justiça a despeito da má qualidade das leis, mas não se sairá bem, de nenhum modo, quando fôr soterrado pelo volume delas.

A solução parece residir, portanto, nos próprios poderes públicos, que deveriam procurar autolimitar-se na edição de atos normativos; o problema não é de dogmática jurídica, e sim de política legislativa. Como adinículo, poderiam ser insertos na Constituição alguns dispositivos tendentes a restringir a atividade legiferante. A imposição de uma *vacatio legis* mais longa — subtraída essa matéria à legislação ordinária (39) — contribuiria para dissuadir o legislador de ter em mira efeitos muito imediatos. Poderia mesmo ser vedada a edição de leis nos últimos meses do período presidencial, como já se tem buscado coibir as nomeações para cargos públicos neste período. Se a lei é um instrumento da ação administrativa, como se justifica que um governante possa manietar o seu sucessor?

Seria azado, outrossim, separar, inclusive na tramitação, as leis propriamente ditas daquelas que apenas revestem tal forma, sendo antes verdadeiros atos administrativos, por determinarem situações jurídicas individuais; quanto aos decretos, seria de proceder-se da mesma maneira, como aliás já está fazendo o Estado da Guanabara.

Demais disso, cumpriria policiar as ementas das leis, abolindo-se o perigoso “e dá outras providências”, e fazendo com que as leis obedecessem à subdivisão do Direito nos ramos jurídicos tradicionais, sem mistura de normas heterogêneas e sem dispositivos atópicos.

Creemos que tais cautelas, se realmente enraizadas e obedecidas, contribuiriam, ao fim de alguns anos, para melhorar bastante o panorama legislativo brasileiro, embora, em última análise, a solução do problema penda exclusivamente dos poderes públicos. O jurista trabalha com as normas e o filósofo do Direito especula além das normas, mas nem um nem outro podem, por si sós, suprir as deficiências daqueles que fazem as normas.

(39) Seria lógico que a *vacatio legis* viesse prevista na própria Constituição, pois se esta regula todo o processo formativo da lei (*iter legis*), é manifesto que a *vacatio legis*, sendo como que o complemento de tal processo, também deva ser disciplinada na Lei Magna. Não só no Direito italiano, como ainda no alemão, a *vacatio legis* é da alçada constitucional, figurando no art. 73, 3.^a alínea, da Constituição italiana, e no art. 82, 2.^a alínea, da alemã (*Grundgesetz*, literalmente: Lei Básica).

OS LOTEAMENTOS ANTE A LEGISLAÇÃO DO ESTADO DA GUANABARA

1. *Fundamentos constitucionais e legais da competência das entidades de direito público para legislarem sobre urbanismo.* — 2. *Os loteamentos e a Constituição do Estado da Guanabara.* — 3. *A legislação estadual sobre loteamentos.* — 4. *A natureza do Código de Obras.* — 5. *Conceito de loteamento.* — 6. *Requisitos exigidos pela legislação do Estado da Guanabara.* — 7. *Sanções cominadas aos infratores da legislação estadual sobre loteamentos.* — 8. *Registro pelo Tribunal de Contas dos Termos de Obrigações subscritos pelos loteadores.* — 9. *Aplicação da lei nova aos projetos de loteamentos.* — 10. *Os loteamentos populares.* — 11. *Disposições tributárias.*

1. Urbanismo significa, em essência, técnica da construção, reforma e melhoramento das cidades (de *urbs, urbis* — cidade).

O moderno conceito de urbanismo, no entanto, amplia a compreensão do vocábulo: técnica, arte e ciência de organizar os espaços e ambientes em que habita o homem, pouco importando se urbanos ou rurais.

O urbanismo se apóia em *normas*, que serão *técnicas* (destinadas a disciplinar as construções) ou *jurídicas* (votadas a assegurar o cumprimento das primeiras). É evidente que as normas jurídicas geram restrições ao *exercício* das atividades individuais e limitações ao *uso* da propriedade privada. Representam exteriorização do *poder de polícia* inerente à administração pública.

A *função social* da propriedade é um dos princípios que norteiam a ordem econômica, em seu afã de realizar a justiça social (Constituição Federal, art. 157, III).

A Constituição Federal de 1967, na esteira das anteriores, omitiu qualquer disposição sobre urbanismo. Mas a edição de normas de atuação urbanística, pela União, pelos Estados e pelos Municípios, repousa no preceito constitucional citado, o qual, *ad instar* do art. 147 da Carta Magna de 1946, em última análise condiciona o uso da propriedade ao bem-estar social. Assevera-o com propriedade HELY LOPES MEIRELLES: “Desde que o interesse público exija, é admissível a limitação administrativa de ordem urbanística à utilização dos bens particulares ou ao exercício das atividades individuais que afetam a vida local” (1).

Quer a União, quer o Estado-membro, quer o Município dispõem de competência para editar normas sobre urbanismo. Os limites da competência de cada uma das pessoas jurídicas de direito público, para a elaboração dessas normas, não estão fixados pela Constituição Federal. A competência da União vem taxativamente discriminada no art. 8.º; nesse dispositivo, alude a Constituição a “planos nacionais” (plano nacional de viação: inciso X; planos nacionais de educação e de saúde: inciso XIV); é de admitir-se, portanto, seja da competência da União o “plano nacional de urbanismo”. Compete também à União legislar sobre direito civil (art. 8.º, XVII, b); daí a legislação federal sobre loteamentos (Decreto-lei n.º 58, de 10.12.1937, alterado pela Lei n.º 649, de 11.3.1949 e regulamentado pelo Decreto n.º 3.079, de 15-9-1938; Código de Processo Civil, arts. 345 e segs.; Lei n.º 4.504, de 30.11.1964, art. 61; Lei n.º 4.947, de 6.4.1966, art. 10.º; Decreto-lei n.º 271, de 28.2.1967) (2).

Aos Estados, cabem todos os poderes não conferidos pela Constituição à União ou aos Municípios (Constituição Federal, art. 13, § 1.º); são os poderes *remanescentes*; o que não é privativo da União ou do Município, explícita ou implicitamente, cabe aos Estados. Compete ao Estado da Guanabara, em seu território, todo poder que lhe não seja vedado implícita ou explicitamente pela Constituição Federal (Constituição Estadual de 13.5.1967, art. 2.º). Como o Estado da Guanabara não possui municípios, detém todos os poderes que não sejam privativos da União, explícita ou implicitamente; acumula, portanto, a competência estadual e a municipal (3).

(1) HELY LOPES MEIRELLES, *Limitações urbanísticas ao uso da propriedade*, in *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, vol. 8, pág. 20.

(2) Desnecessário é dizer que os loteamentos, urbanos ou rurais, engastam-se entre os assuntos que são objeto do urbanismo moderno.

(3) Em tema de urbanismo, inexistente disposição constitucional expressa

Os assuntos urbanísticos são, em seu maior número, objeto de regulamentação edilícia. Não se encontra na Constituição Federal qualquer dispositivo atribuindo ao Município competência para editar normas de atuação urbanística. HELY LOPES MEIRELLES afirma que essa competência é óbvia (4). Como a autonomia municipal é assegurada, na Constituição Federal (art. 16, II, b), pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à organização dos serviços públicos locais, pode entender-se que aquela competência se acha implicitamente reconhecida por esse dispositivo.

A lei ordinária, porém, discrimina as competências: a Lei n.º 4.380, de 21-9-1964 (Plano Nacional de Habitação), art. 1.º, declara que o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientação à iniciativa privada; e, no art. 3.º, reserva aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais (n.º 4).

O certo é que a disciplina dos loteamentos, quanto a utilização do solo, traçado e alinhamento, sistema viário, edificações, espaços livres, serviços públicos, etc. (o equipamento, enfim), compreende-se no âmbito do exercício do poder de polícia insito no próprio conceito de administração pública, prescindindo portanto de explicitação: insere-se, inequivocamente, no “conjunto de atribuições concedidas à Administração Pública para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais” — ou seja, no *poder de polícia*, tal como o entende CAIO TÁCITO (5). Inútil é acrescentar que em vão se buscará, na Constituição ou nas leis ordinárias federais, o fundamento do exercício do poder de polícia pelas administrações locais (salvo, talvez, por via oblíqua, o disposto no art. 19, II, da Constituição do Brasil: compete à União,

a respeito dessa competência cumulativa; em matéria tributária, há dispositivo expresso: o art. 19, § 5.º, defere aos Estados não divididos em Municípios, cumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e Municípios; *ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio*: também em assuntos urbanísticos, o Estado da Guanabara acumula competência estadual e competência municipal.

(4) HELY LOPES MEIRELLES, *ob. cit.*, pág. 20.

(5) CAIO TÁCITO, *O poder de polícia e seus limites*, in *Rev. de Direito Administrativo*, 27/1.

aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar taxas pelo exercício regular do poder de polícia); não padece dúvida que cabe “à autoridade pública a missão de fiscalização e controle da atividade privada, em benefício da coletividade” (6). Como esclarece HELY LOPES MEIRELLES, “tais autorizações nem sempre vêm expressas em texto legal, mas decorrem, na maioria dos casos, de permissão virtual, como poderes implícitos necessários à consecução dos fins administrativos, almejados pelo legislador” (7).

O poder de polícia se exerce sobre os loteamentos, em nome da salvaguarda dos interesses gerais da comunidade: segurança, salubridade, comodidade, bem-estar social. O conjunto das disposições normativas que incidem sobre os loteamentos, dêsse ponto de vista, é denominado “regulamentação edilícia”, e sempre se entendeu como de atribuição municipal (8). O Código Civil subordina o direito de construir aos “regulamentos administrativos” (art. 572), e às “posturas municipais” (art. 578 e 588, § 2.º). Procede às inteiras a crítica de HELY LOPES MEIRELLES: “Regulamentos administrativos é expressão redundante, sabido que todo regulamento é ato administrativo. O que o legislador civil pretendeu dizer foi normas administrativas, em sentido lato, abrangendo as leis e regulamentos”; quanto a “posturas municipais”, observa o mesmo autor que se trata de “expressão obsoleta, já abolida da terminologia nacional. Abrangia, no direito reinol, todos os atos normativos emanados das municipalidades. Modernamente adota-se, no âmbito local, a terminologia constitucional — lei, decreto, regulamento — não se justificando mais o emprêgo da rançosa “postura municipal”, carente de precisão técnica” (9). É certo, portanto, que a alusão a “posturas municipais” traduz a submissão do exercício do direito de construir à regulamentação edilícia. Esta, no caso específico da Cidade do Rio de Janeiro, é baixada pelo Estado, já que inexistem municípios no antigo Distrito Federal, atual Estado da Guanabara.

2. A Constituição do Estado da Guanabara (de 13.5.1967) refere-se a loteamentos unicamente no art. 90: “A lei delimitará os núcleos rurais, onde facilitará a formação de granjas, sítios e chá-

(6) HELY LOPES MEIRELLES, *Os direitos, deveres e poderes do administrador público*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 6, pág. 197.

(7) HELY LOPES MEIRELLES, *id.*, *ib.*

(8) HELY LOPES MEIRELLES, *ob. cit.*, in nota 1, pág. 25.

(9) *Id.*, *ib.*

caras, não permitindo loteamentos de áreas inferiores a 5 hectares” (10).

É óbvio que êsse dispositivo, inserto no capítulo “Da ordem econômica e social”, tem por escopo o estímulo à produção agro-pastoril do Estado. ROBERTO B. DE MAGALHÃES, discorrendo sobre o capítulo citado, diz que “o Estado estimulará a produção, garantirá trabalho a todos os que aspirem a uma existência digna e dará amparo à iniciativa privada que vise promover o bem-estar social” (11). A fixação de área mínima para os loteamentos localizados na zona rural impede o fracionamento da terra em áreas de exíguas dimensões; são manifestos os inconvenientes dos loteamentos de áreas de pequena superfície (12).

3. No Estado da Guanabara, vigoram as seguintes normas sobre loteamentos:

α) do ex-Distrito Federal: Código de Obras (Decreto n.º 6.000, de 1-7-1937), arts. 32, § 4.º; 53, §§ 3.º e 5.º; 167; 347, § 5.º, III; 548 a 581; 582, I 583; e 804, § 137; Lei n.º 894, de 22.8.1957, arts. 10.º usque 14, sobre loteamentos em áreas abrangidas pelo PA 5.596; Lei n.º 899, de 28.11.1957, arts. 75 e 76, que dispõem sobre comuni-

(10) Dispositivo que repete o art. 71 da Constituição de 1961; apenas esta alude a delimitação da “zona rural”, onde a de 1967 se refere a “núcleos rurais”.

(11) ROBERTO B. DE MAGALHÃES, *Comentários à Constituição do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, 1964, pág. 141.

(12) A finalidade perseguida pelo dispositivo constitucional citado é, portanto, evitar o *minifúndio*, como tal entendido o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar (Lei Federal n.º 4.504, de 20-11-1964, art. 4.º, IV); entende-se como *propriedade familiar* o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (Lei n.º 4.504, art. 4.º, II). Os minifúndios (e bem assim os latifúndios) constituem áreas prioritárias para fins das desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, segundo o disposto no art. 20, I, da Lei n.º 4.504. Nos termos do art. 46 da Lei n.º 4.504, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá levantamento para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o País. Nas áreas prioritárias de reforma agrária, serão complementadas as fichas cadastrais com dados referentes (entre outros) às áreas mínimas ou módulos de propriedade rural (art. 46, § 1.º, α). O art. 10.º da Lei n.º 4.947 veda a inscrição de loteamentos rurais no registro de imóveis, sem prova de prévia aprovação pelo I.B.R.A. e pelo órgão próprio do Ministério da Agricultura. Sempre a preocupação de controlar, para coibir, o minifúndio: dispõe o art. 65 da Lei n.º 4.504 que o imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (entendido *módulo* como a área fixada nos termos da definição legal de propriedade familiar: art. 4.º, III, da Lei n.º 4.504).

cação de alterações e promessas de vendas realizadas, e art. 227 e seus §§ 2.º e 5.º sobre relação de melhoramentos e caução oferecida em lotes; Lei n.º 948, de 27.11.1959, art. 10.º, sobre apreciação dos loteamentos pelo Serviço Florestal da Secretaria Geral de Agricultura; Decreto n.º 14.420, de 15.6.1959, que regulamenta os arts. 75 e 76 da Lei n.º 899, de 28.11.1957 (o Decreto n.º 14.632, de 23.9.1959, que regula a execução de obras em imóveis abrangidos por decreto de desapropriação ou por objeto de loteamento, foi revogado pelo Decreto "N" n.º 302, de 23.10.1964, art. 8.º); Decreto n.º 14.803, de 17.11.1959, que baixa normas para aprovação de projetos de alinhamento, urbanização, loteamento, loteamento e suas modificações; Resolução n.º 32, de 14.12.1945, do Prefeito, sobre aprovação de planos de loteamentos; Ordem de Serviço s/n.º, de 16.9.1957, do Secretário Geral de Viação, sobre processamento dos pedidos de licença de arruamento e loteamento;

b) do Estado da Guanabara: Lei n.º 54, de 25.3.1961, sobre escolas primárias nos loteamentos (dispositivo révigorado pelo art. 8.º da Lei n.º 342, de 20.6.1963); Lei n.º 342, de 20.3.1963, que regula a construção e legalização de imóveis nos loteamentos existentes no Est. da Guanabara, ainda não reconhecidos como logradouros públicos; Lei n.º 1.574, de 11.12.1967, que estabelece normas para o desenvolvimento urbano e regional do Estado da Guanabara; (o Decreto n.º 251, de 28.11.1960, sobre execução de obras em imóveis abrangidos por projetos de loteamento foi revogado pelo Decreto "N" n.º 302, de 23.10.1964; o Decreto n.º 370, de 17.2.1961, que adota medidas para disciplinar a aprovação de planos de loteamentos e arruamento foi revogado pelo Decreto n.º 966, de 1962, art. 20); Decreto n.º 793, de 29.12.1961, que estabelece normas para loteamento industrial; Decreto n.º 966, de 13.4.1962, que adota medidas para disciplinar a aprovação de projetos de arruamento e loteamento, (o Decreto n.º 1.143, de 22.8.1962, art. 10.º, sobre instalação e consumo de água nos loteamentos, foi revogado pelo Decreto "N" n.º 990, de 28.12.1967); Decreto n.º 1.327, de 24.11.1962, que introduz disposições no Decreto n.º 793, de 29.12.1961; Decreto n.º 1.657, de 3.5.1963, que adota medidas para regularizar a situação dos loteamentos no Estado da Guanabara; Decreto n.º 1.742, de 3.6.1963, sobre loteamentos e construções de interesse social; Decreto "N" n.º 721, de 18.11.1966, que aprova o regulamento para

instalação, consumo e cobrança de água no Estado da Guanabara; Ordem de Serviço n.º N-2, de 16.7.1963, do Diretor do Departamento de Água, sobre instalações e consumo de águas (revogada).

Salvo revogação (art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil), continuam vigentes no Estado da Guanabara as leis, regulamentos, decretos e quaisquer normas que se achavam em vigor no Distrito Federal, antes da transferência da Capital Federal, por força do disposto no art. 9.º da Lei SAN TIAGO DANTAS (Lei federal n.º 3.752, de 14.4.1960). O art. 7.º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, de 27.3.1961, dispôs que continuariam em vigor as leis do antigo Distrito Federal e as do Estado da Guanabara, quando não colidissem com a Constituição, enquanto não fôsse votada legislação especial pela Assembléia Legislativa do Estado. O art. 103 da vigente Constituição (13.5.1967) reza que, enquanto não revogadas, expressa ou implicitamente, continuam em vigor as leis do antigo Distrito Federal, desde que não colidam com a própria Constituição. Assim, exceto as hipóteses de revogação, as normas incidentes sobre loteamentos, editadas pelo antigo Distrito Federal, continuam em vigor, ao lado das expedidas pelo Estado da Guanabara.

4. O Código de Obras do Estado da Guanabara (Decreto n.º 6.000, de 1.7.1937) contém importantes disposições sobre loteamentos, ainda vigentes.

Discute-se em torno da possibilidade de serem essas disposições do Código de Obras alteradas por simples decreto do Prefeito (ao tempo do Distrito Federal) ou do Governador (no Estado da Guanabara); ou deverá entender-se que essas alterações somente podem ser operadas por *lei* (votada pela Assembléia e sancionada pelo Governador)? A questão apresenta indisfarçável relevância prática, porque, como se viu, inúmeros são os decretos que introduziram inovações no Código de Obras. Por vêzes, as alterações provêm de *lei*; aí, não há o que discutir; o debate surge quando se trata de modificação introduzida por decreto do chefe do Poder Executivo. O nó górdio do problema reside na conceituação do Código de Obras em face do princípio da hierarquia das normas jurídicas; se lei (ou diploma a ela equivalente), é evidente que só por força de lei poderá ser derogado ou revogado; se regulamento, a revogação ou a derrogação poderão advir do chefe do executivo estadual. A prevalecer o primeiro ponto-de-vista, inoperantes serão as modi-

ficações introduzidas no Código de Obras por força de decretos: estes serão ilegais, na medida em que representam normas de hierarquia inferior à das leis; procedente a segunda opinião, os decretos serão válidos, porque situados no mesmo plano hierárquico do diploma derogado.

No seio da própria Procuradoria do Estado da Guanabara, as posições são conflitantes. Os Procuradores LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA e BARBOSA LIMA SOBRINHO esposam o ponto-de-vista de que só por lei pode ser alterado o Código de Obras (13); entendem eles que, nos termos do art. 25, § 1.º, II da Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei Federal n.º 217, de 15.1.1948), competia ao Prefeito expedir decretos, regulamentos e instruções para fiel e conveniente execução das leis e que, em consequência, o Prefeito não podia alterar nenhuma disposição de lei; cabia-lhe, “em mensagem dirigida ao Legislativo, propor a elaboração de uma nova lei revogatória da já existente”. É evidente que o pronunciamento citado se refere à fase anterior ao Estado da Guanabara. Mas o argumento é válido ainda hoje, em face do disposto no art. 43, II da Constituição vigente, *verbis*: “Compete privativamente ao Governador do Estado promulgar e fazer publicar as leis, expedir *decretos e regulamentos para sua fiel execução*” (o art. 30, I, da Constituição de 27.3.1961, atribuía ao Governador competência para fazer publicar as leis e *expedir decretos e regulamentos para sua execução*). Já GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO, “sempre que chamado a dizer da competência para o poder regulamentar em matéria edilícia, pronunciou-se em favor da pessoa do Chefe do Executivo” (14). A seu ver, a competência para a expedição de normas de construção é expressamente deferida ao Chefe do Executivo, responsável pelos regulamentos administrativos decorrentes de atos legislativos diretores ou pragmáticos, por força do disposto no Código Civil (art. 572: “regulamentos administrativos”) e no próprio Código de Obras (art. 813, que autoriza o Chefe do Executivo a decretar as modificações que em consequência do desenvolvimento da cidade se tornarem convenientes); Assim, o

(13) *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 6, págs. 502 e 503.

(14) GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO, *Propriedade. Restrições. Loteamento. Zona Agrícola. Alterações do Código de Obras por decretos executivos*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, 6/503. Idem. *O direito de construir e os regulamentos administrativos*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 2, pág. 41.

Código de Obras, Lei Municipal, “transferiu ao Executivo a competência não só de regulamentar-lhe os dispositivos, mas até de, força de decretos, alterar-lhe fundamentalmente os preceitos” (15).

O argumento, no entanto, prova demais, pois, se o Código de Obras é Lei, não poderia ser alterado por norma de hierarquia inferior, não obstante a delegação de poderes, embora o autor negue ocorra essa delegação: “nunca por delegação mas pelo expresso reconhecimento de uma competência privativa, de resto outorgada já na lei civil (art. 572, citado)” (16).

Mais defensável se mostra a opinião do Procurador JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, que parte da verificação de que “o Decreto n.º 6.000, de 1.7.1937, foi baixado pelo então Interventor no Distrito Federal, quando essa autoridade se achava cumulativamente investida das funções executiva e legislativa” (17). Não se depara no Código de Obras “qualquer indicação de que se lhe haja querido atribuir, *formalmente*, o caráter de decreto-lei — caso em que suas normas só seriam derogáveis por outras também *formalmente* legislativas”. Razão não há para presumir-se o caráter de decreto-lei, na ausência de elementos de convicção. Parece ao autor impossível resolver em definitivo a questão do ponto-de-vista *formal*; recorre, então, ao ângulo *material*: “*materialmente*, não pode haver dúvida sobre a natureza essencialmente *regulamentar* do Código de Obras, repositório de posturas edilícias, editadas pela Administração no exercício de seu poder de polícia. O Decreto n.º 6.000, na sua essência, é um daqueles “regulamentos administrativos” a que alude o art. 572 do Código Civil. Entrará na classe dos regulamentos autônomos” (18). Inteiramente lícito será ao Executivo estadual, portanto, “modificar, por meio de simples Decretos, as normas do Código de Obras” (19).

(15) *Id.*, pág. 504.

(16) *Id.*, *ib.*

(17) JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, *Loteamentos. Termo de Obrigações. Limites da competência registrária do Tribunal de Contas*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 208.

(18) *Id.*, *ib.*

(19) *Id.*, *ib.* No mesmo sentido, ROBERTO PARAÍSO ROCHA, *Código de Obras. Alterabilidade por decreto executivo*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 150.

A questão, parece, pode ser também apreciada pela óptica do exercício do poder de polícia pela administração pública. Aludindo às normas edilícias, pondera HELY LOPES MEIRELLES que “tais prescrições, expressas em leis, decretos ou regulamentos municipais, podem estabelecer, e geralmente estabelecem, limitações gerais ao uso da propriedade, no interesse coletivo, atingindo os terrenos e construções particulares, aos quais impõem as regras de utilização consentânea com os reclamos sociais, de modo a assegurar o racional desenvolvimento do agregado urbano e a salvaguardar os superiores interesses da coletividade, em face de expansão dos direitos e atividades individuais” (20). E adiante, mais explicitamente: “versando matéria tipicamente administrativa, tanto o Código de Obras como as normas complementares podem ser postos em vigor por lei ou decreto municipal, visto que não passam de atos regulamentares do uso da propriedade, já autorizados pela Constituição Federal (art. 147 combinado com o art. 28), e decorrentes do poder de polícia que se reconhece a todas as entidades estatais” (21).

A celeridade com que devem ser resolvidos problemas dessa ordem não se compadece com os vagares da elaboração legislativa. Já se disse, acertadamente, que “se a administração não tivesse meios rápidos e próprios para fazer cumprir suas determinações em matéria de construções, quase inócua seria a exigência de prévia aprovação de plantas e autorizações para construir. O poder de polícia tem que ser exercido com rapidez, sob pena de ser infrutífero” (22).

Em conclusão, quer sob o aspecto da natureza jurídica do Código de Obras (que é mero regulamento, aprovado por decreto), quer sob o prisma do exercício do poder de polícia pela administração (via de atos administrativos), são válidos os decretos municipais e estaduais que alteram ou derogam o Decreto n.º 6.000.

Não prospera, portanto, o argumento fundado no art. 150, § 2.º, da Constituição Federal, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (o Decreto 6.000, não sendo lei, não poderia obrigar quem quer que fôsse à observância de suas disposições). Primeiro, cabe en-

(20) HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit. in nota 1, pág. 27.

(21) *Id.*, *ib.* A remissão ao texto constitucional se refere à Carta de 1946; na de 1967, será art. 157, III, c/c art. 16.

(22) Comentário a acórdão do Supremo Tribunal Federal, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 6, pág. 381.

fatizar que êsse dispositivo consagra um dos “direitos” ou “garantias individuais”; abriga o conceito de liberdade do indivíduo em face do Estado (Estado de direito) e informa a natureza do regime liberal perfilhado pela vigente Constituição; significa: “pode cada qual fazer, ou deixar de fazer todas as coisas que a lei não proíba. Pode fazer, ou deixar de fazer tudo o que fôr compatível com o direito, ou condições de vida e desenvolvimento do homem e da sociedade, dependentes da vontade humana”, na magnífica síntese de SAMPAIO DÓRIA (23). Segundo, ainda que se admita, com SEABRA FAGUNDES, que “o regulamento não apresenta o feitio de lei no sentido material” (24) — defensável é o ponto-de-vista contrário, esposado por CASTRO NUNES, CARLOS MAXIMILIANO e TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI (25) — é fora de dúvida que razão as-

(23) A. DE SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, São Paulo, 1953, tomo I, págs. 46/48.

(24) M. SEABRA FAGUNDES, *O contrôle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, Rio de Janeiro, 1957, pág. 38.

(25) CASTRO NUNES, voto no Supremo Tribunal Federal, Rec. de *habeas corpus* n.º 30.256, in *Revista Forense*, vol. 120, pág. 217. CARLOS MAXIMILIANO, comentando o art. 141, § 2.º, da Constituição de 1946, escreve: “a palavra lei acha-se empregada no sentido objetivo, material, substancial; significa norma jurídica, aprovada pelas câmaras e sancionada pelo Presidente da República, ou emanada somente do Executivo sob as denominações várias de regulamentos, instruções, decretos e portarias, desde que nada inovem, apenas completem, esclareçam o estabelecido em lei” — destaques do original (*Comentários à Constituição*, Rio de Janeiro, 1948, vol. III, pág. 42). Antes, escolhendo sobre o art. 101, III, a, da mesma Carta, esclarecera que na expressão lei federal se compreendem os regulamentos, avisos, portarias (ob. cit., vol. II, pág. 367). Aludindo aos textos de CARLOS MAXIMILIANO (o acima citado) e de CASTRO NUNES (*Do Poder Judiciário*, pág. 113), diz TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI (*A Constituição Federal Comentada*, Rio de Janeiro, 1948, vol. II, pág. 343) que “é a boa interpretação, desde que se aplique como sinônimo de direito objetivo”. É também êste o pensamento de PONTES DE MIRANDA, para quem “a lei não é todo o direito. Erram, pois, os que não consideram direito os regulamentos, isto é, as regras jurídicas elaboradas para a execução das leis” (*Comentários à Constituição de 1946*, Rio de Janeiro, 1947, vol. I, pág. 172); entende o mesmo autor que a referência do art. 101, III, a, da Carta de 1946 a letra da lei deve ser interpretada como referência a direito (ob. cit., vol. II, págs. 273/4), logo, abrange os regulamentos; o mesmo conceito de lei há de ser estendido à compreensão do art. 141, § 2.º, por interpretação sistemática do texto constitucional... O pensamento de PONTES DE MIRANDA está, porém, claramente enunciado, nesse mesmo sentido, adiante: “interpretação de lei e, não, de atos jurídicos. Mas lei federal é aí, como no art. 101, III, a, e b, a lei, o tratado, o decreto, o regulamento, o aviso, a circular, etc. Em termos mais claros, qualquer regra de direito que tenha origem federal” (ob. cit., vol. II, pág. 270). *Igualeter*, in *Comentários ao Código de Processo Civil*, Rio de Janeiro, 1949, vol. V, pág. 402). No mesmo sentido, isto é, endossando a tese de que na expressão “lei federal”, empregada pelo art. 101, III, a, da Constituição de 1946, compreendendo-se os atos normativos emanados do Poder Executivo (portanto, em face de interpretação

siste a VICTOR NUNES LEAL, quando estuda os regulamentos autônomos: aquêles em que o Poder Executivo obra sôbre si nos vários domínios da administração pública, ainda não ocupados pela legislação, precisamente os baixados no uso do *poder de polícia*, que confere ao Executivo esfera maior de atuação discricionária para resguardar a segurança, a saúde e o bem-estar da coletividade; em relação a êles, se nem a Constituição exige lei para determinada matéria, nem existe ainda lei que sôbre ela disponha, em tais casos o regulamento é válido, se não contraria qualquer princípio constitucional (26). Vale dizer: regulamento autônomo, o Código de Obras dispõe sôbre matéria objeto do poder de polícia, ainda em grande parte não disciplinada pela legislação; nem a Constituição Federal nem a Estadual exigem lei para disciplinar as matérias sôbre as quais incidem seus dispositivos; naquilo em que não contraria qualquer preceito constitucional ou legal, êle é

sistemática, compreendidos também na expressão *lei*, empregada pelo art. 141, § 2.º, da mesma Carta, igual à do art. 150, § 2.º, da de 1967), PEDRO BATISTA MARTINS: "a expressão *lei federal* foi adotada em sentido amplo, como sinônima de direito federal, ou direito objetivo da União. Ela não se restringe à lei própria dita, estendendo-se, ao contrário, a toda matéria que, por assimilação, se transformar em conteúdo seu, como os tratados e convenções ratificados pelo Congresso, a lei estrangeira aplicável em consequência da *lex fori* e os próprios regulamentos do Executivo" (PEDRO BATISTA MARTINS, *Recursos e processos da competência originária dos tribunais*, 1967, pág. 382). Esse mesmo texto de PEDRO BATISTA MARTINS é transcrito por JOSÉ FREDERICO MARQUES, como apoio à tese por êle exposta, de que, "falando o texto da Constituição em *lei federal*, ali se compreende qualquer norma emanada da União como fonte formal do Direito" (*Instituições de Direito Processual Civil*, Rio de Janeiro, 1960, vol. IV, pág. 354). JOSÉ AFONSO DA SILVA: "a palavra *lei* do texto constitucional tem sentido amplo de *Direito objetivo*. Abrange não só a lei emanada do Congresso, como também os regulamentos emanados do Poder Executivo"; adiante: "são, pois, lei federal: as leis (*stricto sensu*), emanadas do Congresso Nacional; os regulamentos, os decretos do Poder Executivo", etc. (*Do recurso extraordinário no Direito Processual Brasileiro*, São Paulo, 1963, págs. 170 e 171/172). Ainda, afinando pelo mesmo diapasão, JOÃO CLAUDINO DE OLIVEIRA E CRUZ: "na expressão *Leis federais* se compreendem os regulamentos, que são atos complementares das leis, e sem os quais, muitas vezes, não podem elas ser executadas", etc. (*Dos recursos no Código de Processo Civil*, Rio de Janeiro, 1954, pág. 388), seguindo-se a transcrição do texto de CASTRO NUNES, a que acima se aludiu. Outros autores poderiam ser invocados (MOACIR AMARAL SANTOS, *Direito Processual Civil*, vol. 3, pág. 185; VERCINGETORIX DE CASTRO GARMS, *Recurso de revista*, pág. 47, nota 10), bastando, para isso, consultar a pesquisa *Recurso extraordinário — indicações de Doutrina e Jurisprudência*, dos Procuradores JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA e SÉRGIO FERRAZ, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 15, pág. 491, e em Separata, Rio de Janeiro, 1966, pág. 27.

(26) VICTOR NUNES LEAL, *Problemas de Direito Público*, Rio de Janeiro, 1960, pág. 85.

válido e suas determinações obrigam a todos, sem embargo do preceituado pelo art. 150, § 2.º, da Constituição Federal (27).

3. *Loteamento* é neologismo. O *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, em sua 9.ª edição (1957), já o registra: ato de lotear, isto é, ato de dividir (um terreno) em lotes (Bras., São Paulo e Rio de Janeiro); mas a primeira edição (1938) do mesmo dicionário não contém o verbete. Também não no contemplam os dicionários de DOMINGOS VIEIRA (edição de 1873), MORAES (9.ª edição), *Lello Universal*, JAYME DE SÉGUIER (1928), CÂNDIDO DE FIGUEIREDO (6.ª edição), LAUDELINO FREIRE (1940), que já contém *lotear*, *Dicionário Enciclopédico Brasileiro* (1943), *Dicionário Prático da Língua Nacional*, de 1945, que tem *lotear*. Aliás, por se tratar de brasileirismo, os dicionários lusitanos ignoram o vocábulo. Todos mencionam *lote* e o verbo *lotar* (dividir em lotes); mas não *lotear* nem *loteamento* (salvo, quanto a *lotear*, os apontados).

Admissível é o emprêgo de *loteação*, forma proferida por ORLANDO GOMES (28).

ANTENOR NASCENTES ensina a etimologia de *lote*: do francês *lot*, de origem franca. A. COELHO, seguindo a opinião de DIEZ, deriva do gót. *hlauts*, ant. alto alemão *hlôz*, anglo-saxão *hlot*, al. mod. *Loos*, ingl. *lot* (29). Para PONTES DE MIRANDA, o étimo de *lote* é o mesmo de *los*, donde *loteria* (através da língua italiana); seguindo êle, "à base está o dissociar, trate-se de lote, de loteria ou de *Lösung*, alemão, que é "solução". Cortar em porções e tirar à sorte são dois elementos que permanecem, através das formas que as palavras, para designar os pedaços, os lotes, tomaram nas línguas antigas. A dosagem chega aos extremos em *lotar*, que é operação rigorosa, em *lotear*, que também o é, em *lôto*, *loteria*, em que o azar passa à frente, sem se apagar a noção primitiva de *medir*, *raiar*, *distribuir*" (30).

(27) Ainda mais irrecusável será a competência do chefe do Poder Executivo, quando o exercício da atuação regulamentar revestir o caráter de expedição de normas técnicas (item 1, *supra*; para a distinção entre normas técnicas e normas jurídicas, HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit. in nota 1, *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 8, pág. 3).

(28) ORLANDO GOMES, *Direitos reais*, Rio de Janeiro, 1962, vol. 2.º, página 486.

(29) *Dicionário etimológico da língua portuguesa*, Rio de Janeiro, 1932, verbete *Lote*.

(30) PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Rio de Janeiro,

Ministra ainda PONTES DE MIRANDA a noção de *parcelamento* ou *loteamento* de terrenos: é a transformação do terreno em dois ou mais de dois (31). SERPA LOPES define *loteamento*: “a operação que consiste em subdividir em parcelas todo ou parte de um fundo adquirido a título gratuito ou oneroso, com ou sem intenção de o alienar, e traçar o projeto das vias de comunicação, tendo em vista a locação ou venda dessas parcelas” (32). Para SADY CARDOSO DE GUSMÃO, *loteamento* é “o parcelamento da propriedade imóvel em unidades menores e relativamente autônomas” (33). WILSON DE S. C. BATALHA: “o loteamento é uma operação de fato, que se utiliza dos dados técnicos da agrimensura. Consiste em dividir área ou gleba em outras porções autônomas, com possibilidade de vida própria” (34). JOSÉ NAUFEL: “divisão de um terreno em lotes, para fins de construção ou cultivo” (35). DE PLÁCIDO E SILVA: “na terminologia jurídica brasileira, de *lotear* (dividir em lotes), é o vocábulo empregado para designar, especialmente, a divisão de um imóvel em *lotes*, para venda” (36). PEDRO NUNES e EMÍLIO GUIMARÃES não consignam o vocábulo (37).

No direito espanhol, diz-se *loteo*; no francês, *lotissement*. O *Vocabulário Jurídico* (sob a direção de HENRI CAPITANT) define *loteo*: I — acepção geral: venda de uma propriedade em lotes; II — dir. adm.: divisão em parcelas de um bem de raiz, e venda ou locação a longo prazo delas, para edificação de vivendas (38).

O conceito de *loteamento*, perfilhado pelo Código de Obras, opõe-se ao de *desmembramento*. Para os fins do assunto de que

1955, tomo XIII, pág. 10. Também *Tratado de Direito Predial*, Rio de Janeiro, 1948, vol. III, pág. 32.

(31) PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, cit., pág. 2.

(32) SERPA LOPES, *Tratado de Registros Públicos*, Rio de Janeiro, 1940, vol. III, pág. 35. Não se trata propriamente de definição do autor, mas de transcrição de texto da Câmara dos Deputados da França, na elaboração da lei de 1924.

(33) SADY CARDOSO DE GUSMÃO, verbete *Loteamento*, in *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, Rio de Janeiro, s/data, vol. XXXII, pág. 186.

(34) WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA, *Loteamentos e Condomínios*, São Paulo, 1953, tomo I, pág. 235.

(35) JOSÉ NAUFEL, *Nôvo Dicionário Jurídico Brasileiro*, Rio de Janeiro, s/data, vol. III, pág. 163.

(36) DE PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro, 1963, vol. III, pág. 965.

(37) PEDRO NUNES, *Dicionário de Tecnologia Jurídica*, Rio de Janeiro, 1948; EMÍLIO GUIMARÃES, *Dicionário Enciclopédico de Doutrina Aplicada*, Rio de Janeiro, 1945.

(38) *Vocabulário Jurídico*, sob a direção de HENRI CAPITANT, trad. castelhana, Buenos Aires, 1966, pág. 357.

trata o título pertinente do Código de Obras, devem ser admitidas as seguintes definições: I — *loteamento*: é a divisão em planta de uma área de terreno em duas ou mais porções constituindo lotes, tendo cada lote testada para logradouro público, para arruamento aprovado ou submetido à aprovação do Governo do Estado, II — *desmembramento*: é a desintegração de uma ou várias partes de um terreno para constituírem nôvo lote ou para serem incorporadas a lotes vizinhos (Código de Obras, art. 582). Como se vê, difícil é apreender, à primeira vista, a distinção entre loteamento e desmembramento. A importância da distinção é manifesta. O loteamento de terreno exige: aprovação do Governo do Estado, obtido por meio de requerimento acompanhado de planta (Código de Obras, art. 584); depósito, no cartório do registro de imóveis, de um memorial, que preencha os requisitos do art. 1.º, I, do Dec-lei n.º 58, de 10-12-1937, além de depósito de planta, caderneta-tipo, certidão negativa de impostos e de vários documentos; a inscrição, no R.G.I., do memorial de loteamentos (Dec-lei n.º 58, art. 4.º, a; Decreto n.º 4.857, de 9-11-1939, art. 178, a, VII); a averbação, no R.G.I., dos documentos de promessa de compra e venda de terrenos (Dec-lei n.º 58, art. 4.º, b; Decreto n.º 4.857, art. 178, c, VI); os anúncios e publicações de propaganda da venda de lotes conterão o número e data da inscrição do memorial (Dec-lei n.º 58, art. 10.º); o compromisso de compra e venda deve obedecer aos requisitos impostos pelo Dec-lei n.º 58, art. II; o contrato se submete às disposições especiais do Dec-lei n.º 58, arts. 12 *usque* 21; ficam os loteamentos sujeitos às prescrições do Dec-lei n.º 271, de... 28-2-1967, art. 2.º; e ainda se aplica aos loteamentos a Lei n.º 4.591, de 16-12-1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação (Dec-lei n.º 271, art. 3.º); etc. Ao passo que o desmembramento exige apenas a aprovação da autoridade estadual, prevista pelo Código de Obras, art. 584 (C. O., art. 586) e a averbação, na transcrição do R.G.I. (Decreto n.º 4.857, art. 178, c, VII). Avulta, portanto, o interesse prático (não meramente acadêmico) da distinção entre loteamento e desmembramento.

As definições do Código de Obras empregam certas palavras cujo sentido é esclarecido pelo art. 1.º do mesmo diploma legal: a) *logradouro público*: é toda a parte da superfície da cidade destinada ao trânsito público, oficialmente reconhecida e designada

por um nome, de acôrdo com a legislação em vigor; b) *lote*: é a porção de terreno situado ao lado de um logradouro público, descrita e assegurada pelo título de propriedade; c) *testada* ou *frente*: é a linha que separa o logradouro público da propriedade particular e que coincide com o alinhamento.

Nem mesmo o socorro às palavras utilizadas na definição de *loteamento* e *desmembramento* basta para espancar as dúvidas que assaltam o espírito de quem pretenda apreender a distinção entre um e outro, em face da obscuridade dos textos do Código de Obras.

Enquanto o Código de Obras alude à divisão de uma área de terreno em duas ou mais porções que constituem lotes, não se vislumbra distinção entre loteamento e desmembramento: ambos importam nessa divisão (ou desintegração), da qual resultam dois ou mais lotes. Pela definição do art. 1.º do Código de Obras, fácil é verificar que lote não é apenas a fração resultante do loteamento do terreno; do desmembramento também resultam lotes; os lotes podem também revestir a característica de porções autônomas de terreno, como, de resto, parece resultar da definição do art. 1.º do Código de Obras.

O adjunto adverbial (oração subordinada adverbial) contido no período que define *loteamento* (*tendo cada lote testada para logradouro público*, etc.) parece marcar a fronteira que separa a definição de loteamento da de desmembramento. Claro está que a alusão a lote *com testada para logradouro público* é insuficiente para assinalar a distinção. Mas indica o rumo que o intérprete há de trilhar.

Não bastando a dicção do Código de Obras, impende acudam subsídios emergentes de outros diplomas legais. É certo que a distinção entre loteamento e desmembramento não resulta do número de lotes gerados pela divisão, nem da extensão do terreno total ou dos lotes, nem de sua posição topográfica em relação aos logradouros públicos.

O Decreto-lei n.º 271, de 28-2-1967, opõe *loteamento urbano* a *desmembramento*. Nos termos do art. 1.º, § 1.º, do citado diploma, considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no § 2.º do artigo; e o § 2.º aduz que se considera desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila

sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes. Não se encontra na destinação dos lotes, portanto, a diferença pesquisada: em ambos os casos, os lotes devem destinar-se à edificação; a tônica da distinção parece incidir na circunstância de que, para o loteamento, é exigida a abertura de novas vias ou logradouros públicos ou, pelo menos, o prolongamento ou a modificação dos existentes; ao passo que o desmembramento deve aproveitar o sistema viário da cidade. Nesse particular, o Decreto-lei n.º 271 vale-se das mesmas noções oferecidas pelo anteprojeto de lei de HELY LOPES MEIRELLES, as quais se ressentem da mesma imprecisão (39).

O Decreto-lei n.º 58, de 1937, exige (art. 1.º, I, c) que do plano de loteamento conste o programa de desenvolvimento urbano ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, devem estar presentes informações sôbre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância da sede do município e das estações de transportes de acesso mais fácil; exige também (art. 1.º, II) que, na planta do imóvel destinado ao loteamento, sejam indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicações e espaços livres, as construções e benfeitorias, e as vias públicas de comunicação.

Aí está. Na própria “justificativa” que acompanha o anteprojeto que apresentou, HELY LOPES MEIRELLES alude seguidamente à ordenação racional do “desenvolvimento” do território do Município (item 6.º), aos “melhoramentos a serem feitos nos loteamentos” (item 7.º); ora, nada disso está presente no conceito de *desmembramento*: neste, as várias partes do terreno se destinam, tão-somente, a “constituírem nôvo lote” ou a “serem incorporados a lotes vizinhos”; do loteamento, como ressalta HELY LOPES MEIRELLES, resultam “vias públicas e áreas destinadas aos edifícios e outros equipamentos públicos” (40), o que, a tôda evidência, não sucede com o desmembramento (Código de Obras, art. 582, II).

Em suma, no desmembramento há uma noção estática, simples divisão de uma área de terreno em duas ou mais porções; dessa

(39) HELY LOPES MEIRELLES, *A nova lei de loteamento*, in material de classe do Curso de Advogados de Empresas, do CEPED, 1967, pág. 16, art. 2.º e seu § 1.º.

(40) HELY LOPES MEIRELLES, *Justificativa do anteprojeto de Lei de Loteamento Urbano*, in material cit., pág. 14.

divisão, resultam lotes que podem gerar maior utilidade ou maior proveito econômico para seu titular. Já no loteamento, há uma noção dinâmica; não supõe mera divisão de uma área em dois ou mais lotes; essa divisão existe, mas não esgota a série de atributos que caracterizam o loteamento e o distinguem do desmembramento: aquêle conota uma destinação votada ao desenvolvimento do território do Estado, com abertura de novas vias de comunicações, espaços livres, equipamentos públicos; enfim, cogita-se não só do interesse do loteador, mas também das "necessidades vitais das populações a que se destinam" os loteamentos, como quer HELY LOPES MEIRELLES (41).

6. A legislação do Estado da Guanabara distingue entre dois tipos de loteamentos: os que poderíamos chamar do "tipo comum" e os que se denominam (Decreto "N" n.º 721, de 18-11-1966) do "tipo popular".

Serão examinados aqui os loteamentos do primeiro tipo. Os do "tipo popular" serão tratados adiante (item 10).

6.1 *Aprovação*

Nos termos do art. 584 do Código de Obras, o loteamento do terreno só poderia ser feito mediante aprovação do Subdiretor da 5.ª Subdiretoria, obtida por meio de requerimento acompanhado de planta (na escala de 1:500, em três vias, com as dimensões mínimas de 0,30 x 0,50 m). Não havia publicação: o conhecimento do projeto aprovado permanecia confinado nos meandros da burocracia municipal. Ocorre, porém, que deveria haver divulgação dos projetos de alinhamento, urbanização, loteamento e reloteamento; realmente, a publicação dos atos de aprovação desses projetos, além do esclarecer a finalidade dos mesmos e contribuir para melhor conhecimento do público, estabeleceria da parte do Executivo uma satisfação ao munícipe; é inegavelmente um direito o conhecimento das alterações introduzidas nos planos urbanísticos da cidade. Com fundamento nessas considerações, foi expedido o Decreto n.º 14.803, de 17-11-1959, que determinou fôsem os projetos de alinhamento, urbanização, loteamento, reloteamento e suas modificações aprovados mediante Resolução do Prefeito, referendada pelo Secretário-Geral de Viação e Obras, a ser publicada no Diário Municipal (art. 1.º).

(41) HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit. *in* nota 39, pág. 14, item 7.

Nem sempre as plantas submetidas à aprovação da autoridade municipal consignavam dimensões coincidentes com as da transcrição dos títulos de propriedade. O plano de loteamento era frequentemente alterado, em prejuízo dos promitentes compradores dos lotes. Para evitar êsses abusos, foi expedida a Resolução n.º 32, de 14-12-1945, a qual levou em consideração que os Decretos-leis ns. 58, de 10-12-1937, e 3.079, de 15-9-1938 (*sic*) prescrevem que a inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e das plantas; que, em face dessa inalienabilidade, sobressai uma servidão legal em benefício dos adquirentes de lotes, tanto que nos citados decretos ficou determinado que o plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos, e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos; que o espírito que preside a essa legislação é no sentido não só de assegurar a juridicidade da aquisição, mas também as condições de vias de acesso aos adquirentes de lotes, pois uma alteração no arruamento pode causar embaraços aos compromissários e até desvalorizar o lote adquirido; que não era possível aprovar, sem maior exame, modificações em planos de loteamento, sem certeza de não haver prejuízo aos compromissários ou adquirentes de lotes; e que se tratava de matéria pertinente ao Juízo dos Registros Públicos. Com apoio nessas considerações, a Resolução n.º 32 determinou que a aprovação de um plano de loteamento, com a respectiva planta, ficasse na dependência sempre da perfeita concordância desta com as dimensões consignadas na transcrição dos títulos de propriedade (art. 1.º); e que, em se tratando de plano de loteamento já anteriormente aprovado, sua aprovação só se tornaria definitiva depois de apresentada ao processo prova emanada do Juízo dos Registros Públicos sôbre a possibilidade jurídica das modificações solicitadas e atendidas (art. 2.º).

Mas não bastava. Já em 1962, o Governo reconheceu que o problema do arruamento e loteamento atinge neste Estado aspectos alarmantes e prejudiciais à economia popular; que pessoas físicas ou jurídicas, nem sempre idôneas, após obterem a aprovação de seus projetos de arruamento e loteamento, não executam as respectivas obras de urbanização e se locupletam com os lucros advindos da venda de lotes, não só deixando os compromissários compra-

dores sem amparo, por não poderem obter licenciamento e legalização de prédios e pagamento de guias de transmissão para lavratura de escrituras, como ainda transferindo para o Estado os encargos dessas obras que eram de sua exclusiva responsabilidade, segundo termos assinados; e que é dever do Governo zelar pelo interesse dos compradores de lotes resultantes de novos arruamentos e loteamentos que venham a ser aprovados. Baixou, então, o Governador do Estado o Decreto n.º 966, de 13-4-1962, que exigiu fossem apresentados, para a aprovação dos projetos de arruamento e loteamento de terrenos ou glebas, além dos exigidos pela legislação vigente, os seguintes elementos: I — Plano de Conjunto, do arruamento e loteamento completo, no qual deverão ser figurados os logradouros e praças a serem abertos, os logradouros limítrofes existentes e o loteamento dos terrenos marginais; II — Planta em que estarão figurados os logradouros — ruas e praças — projetados e existentes, além de outros requisitos (art. 1.º).

A Ordem de Serviço s/n.º, de 16-9-1957, do Secretário-Geral de Viação, e bem assim a Ordem de Serviço — Boletim n.º 48, de 20-2-1951, dispõem sobre o andamento burocrático dos pedidos de licença para arruamento e loteamento.

Dispõe o art. 25 da Lei n.º 1.574, de 11-12-1967, que a ninguém, pessoa física ou jurídica, é lícito efetuar, *sem prévia autorização da autoridade competente*, o parcelamento ou remembramento de áreas dos imóveis de sua propriedade, estendendo-se a interdição aos concessionários ou permissionários de serviços públicos; acrescenta o § 2.º do mesmo dispositivo que, embora satisfazendo às demais exigências da mencionada lei, qualquer projeto de parcelamento ou remembramento poderá ser recusado ou alterado, total ou parcialmente, tendo em vista: *a)* o Plano de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara; *b)* o desenvolvimento da região; *c)* a defesa das reservas naturais; *d)* a preservação de pontos panorâmicos; *e)* a manutenção de aspectos paisagísticos.

6.2 Arruamento.

Os projetos de arruamento, de iniciativa particular, deverão ser organizados de maneira a não atingirem nem comprometerem propriedade de terceiros, não podendo, dos mesmos projetos, resultar qualquer ônus para o Estado, em consequência de indenizações, desapropriações ou recuos (Código de Obras, art. 557). Além

disso e das demais disposições do Decreto n.º 6.000, na organização dos projetos serão observadas as determinações dos diversos parágrafos do mencionado art. 557 do Código de Obras. Dentre estes, destacam-se os seguintes:

- a) largura mínima dos logradouros dominantes (os que se destinam a grande circulação ou tráfego intenso), 18 metros com duas terças partes reservadas para o tráfego de veículos (caixa de calçamento) e a parte restante para passeios laterais (§ 1.º);
- b) largura mínima dos logradouros residenciais: 12 metros, sendo 6 metros, pelo menos, destinados à caixa do calçamento e a parte restante dividida igualmente pelos passeios laterais (§ 3.º);
- c) largura dos passeios: não poderá ser inferior a 1 metro e meio (§ 5.º);
- d) o logradouro projetado que constituir prolongamento do logradouro existente, deverá ter, pelo menos, a largura deste (§ 6.º);
- e) os logradouros projetados deverão estabelecer ligação entre dois logradouros existentes ou projetados (§ 7.º);
- f) a rampa mínima dos logradouros dominantes deverá ser, em regra, de 6%; nos logradouros sem importância para a viação, situados nos morros ou em terrenos acidentados, a rampa poderá atingir até 15% (§ 9.º e 10.);
- g) os logradouros constantes de um mesmo projeto deverão guardar entre si uma distância nunca inferior a 60 metros (§ 16.);
- h) a incidência de um logradouro projetado sobre outro logradouro — existente ou projetado — e bem assim os cruzamentos, serão ortogonais, sempre que possível (§ 17.);
- i) além da área destinada propriamente aos logradouros de circulação (avenidas, ruas, travessas ou atalhos), pelo menos 4% da área total dos terrenos a serem arruados e loteados em um mesmo projeto serão destinados a praças, jardins e outros espaços livres destinados ao gozo do público (§ 18.);
- j) a arborização dos logradouros é obrigatória (§ 19.);
- k) deverão ser postas em prática as medidas convenientes para a defesa de algum ponto panorâmico, ou algum aspecto paisagístico, podendo ser exigidas, como condição para a aprovação do projeto, a construção de mirantes, balaustradas ou a realização de qualquer outra obra ou providência no sentido de assegurar a perene servidão pública sobre os mesmos pontos e aspectos (§ 22).

Os interessados no loteamento deverão realizar à sua custa, sem qualquer ônus para o Estado, tôdas as obras de terraplenagem, pavimentação e meios-fios, pontes, pontilhões, boeiros, galerias, muralhas, etc., que se tornarem necessárias à completa execução dos projetos aprovados (art. 558 do Código de Obras). A pavimentação deverá obedecer aos requisitos constantes dos parágrafos do art. 558 do Código de Obras. Sobre pavimentação dos logradouros públicos dispõem ainda o Decreto n.º 6.015, de 2-7-1937, o Decreto-lei (federal) n.º 3.893, de 5-12-1941, a Lei (municipal) n.º 148, de 22-10-1948, e o art. 559 do Código de Obras.

A construção de galerias de águas pluviais é disciplinada pelos arts. 560 *usque* 563 do Código de Obras e pela Lei n.º 250, de 23-11-1948.

6.3 *Início das obras.*

O interessado só pode iniciar as obras de abertura dos logradouros mediante o pagamento de emolumentos e taxas, após a expedição de alvará de licença e o registro dêste nas repartições competentes. Com efeito, dispõe o art. 103 do Código de Obras que a aprovação de projetos apresentados por particulares, para obras, só é considerada válida depois de pagos os emolumentos e taxas previstos em lei, podendo ser anulada antes que esse pagamento se tenha verificado, caso seja necessário impor qualquer exigência pela administração. Acrescenta o art. 567 do Código de Obras que, depois de assinado o termo de cessão e obrigação, será expedido o alvará de licença para as obras de abertura dos logradouros, podendo os interessados começar os trabalhos depois de registrado aquêlê documento, etc.

6.4 *Obrigações a serem cumpridas durante a execução das obras.*

Durante a execução dos trabalhos deverão ser permanentemente mantidos no local das obras o alvará e uma cópia do projeto aprovado, a fim de serem exibidos às autoridades fiscais. No local das obras deverá ser afixada uma tabuleta com indicação do nome do proprietário e do profissional responsável pelas obras (art. 568 do Código de Obras).

Os arts. 569 *usque* 575 do Código de Obras dispõem sobre detalhes de execução das obras, prazo e demais obrigações que devem ser cumpridas pelos loteadores.

6.5 *Aceitação das obras. Reconhecimento dos logradouros.*

Uma vez concluídas as obras de abertura de um ou mais logradouros, o interessado deverá requerer a sua aceitação e o reconhecimento dos logradouros, acompanhando o requerimento da documentação exigida pelo Código de Obras, art. 576. Depois de aceitas as obras de abertura de um logradouro pela autoridade competente, o Governador baixa decreto reconhecendo-o como logradouro público e dando-lhe denominação (Código de Obras, art. 578); na escolha do nome, deverão ser observadas as prescrições do Decreto n.º 6.530, de 9-9-1939, e da Lei n.º 1.374-A, de 30-8-1967 (42).

6.6 Os requisitos que devem preencher os *lotes* são descritos nos parágrafos do art. 583 do Código de Obras. Dentre êles, destacam-se os seguintes:

a) testada mínima de 12 metros e área mínima de 360 metros quadrados, salvo em se tratando de terrenos situados na zona rural e agrícola (Código de Obras, art. 8.º), para os quais êsses mínimos serão de 15 metros para a testada e 525 metros quadrados para a área, de cada lote (§ 1.º);

b) lotes situados em esquinas de logradouro: testada acrescida de 3 metros no sentido da menor dimensão do lote (§ 3.º);

c) arremate do loteamento: admitem-se dois lotes no máximo com testada mínima de 10 metros e área mínima de 300 metros quadrados (§ 4.º);

(42) É a *aceitação do loteamento* pelo Estado que opera a transferência, do domínio particular para o domínio público, das áreas destinadas às vias e logradouros; os bens particulares se transformam em públicos, independentemente de título aquisitivo e transcrição. A tese não é pacífica. Apontam, como fato gerador dessa transferência, a *aprovação da planta* do loteamento pelo Estado, PONTES DE MIRANDA (*Tratado de direito predial*, 3/108, § 31, n. 4; *Tratado de direito privado*, 13/89, § 1.452) e HELY LOPES MEBRELLES (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. 87, pág. 220); o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a conversão dos bens particulares em públicos, de uso comum, verifica-se na “data em que inscritos no Registro de Imóveis o memorial, planta e demais documentos a que se refere o D.L. 58, de 1937” (R.E. 49.159, D.J., de 19-7-1963). Mais correta, porém, a tese sufragada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo: “não é a aprovação do loteamento que transforma os bens particulares em públicos, tese que se tornaria insustentável, diante da caducidade da licença de arruamento, mas sim a aceitação do loteamento pela Prefeitura (afetação)” — *apelação cível n.º 125.745, in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 87, pág. 221.

d) construção de vila: é admitida na parte dos fundos dos terrenos que tenham mais de 360 metros quadrados mas cuja testada não comporte parcelamento para dois lotes (§ 9.º).

O alinhamento dos *lotes comerciais* sofrerá um recuo de 8 metros em relação ao alinhamento dos demais lotes da quadra, a fim de permitir o alargamento da rua em frente aos mesmos, criando um espaço de estacionamento de veículos em frente ao lote (Lei n.º 894, de 22-8-1957, art. 3.º, § 2.º).

6.7 *Escola primária.*

Já o art. 557, § 18, do Código de Obras dispunha que, considerada a área total dos terrenos a serem loteados em um mesmo projeto ou em mais de um projeto, compreendendo terrenos contínuos, pertencentes ao mesmo proprietário, sendo essa área superior a 30.000 metros quadrados, uma parte correspondente a 2% da área seria obrigatoriamente cedida ao Estado, gratuitamente, a fim de ser utilizada para localização de escola ou de serviço público municipal.

A Lei n.º 342, de 21-6-1963, art. 8.º, dispôs que ficavam revigorados os termos do art. 1.º da Lei n.º 54, de 25-3-1961, determinando a obrigatoriedade dos proprietários de loteamentos de construir uma escola primária em terreno destinado ao Estado, nas condições estabelecidas naquele dispositivo legal.

6.8 *Centro social para o culto religioso e a prática dos desportos.*

Tendo em vista que “convém acrescentar aos lotes destinados gratuitamente ao uso da comunidade os terrenos para o Centro Social para o culto religioso e a prática dos desportos”, o Governador do Estado expediu o Decreto n.º 370, de 17-2-1961, em cujo art. 1.º, § 2.º, determinou que deverão ser indicados nos projetos de arruamentos, além das áreas destinadas a escolas, praças, jardins, a destinada a Centro Social e religioso e clube desportivo.

6.9 *Abastecimento de água.*

O Código de Obras, art. 556, § 7.º, determinava que, além dos documentos que devem instruir o requerimento de aprovação do projeto de arruamento, deveria o interessado juntar uma prova de ter sido feito acôrdo com o órgão competente para instalação,

antes da execução do calçamento, dos ramais de abastecimento d'água de todos os logradouros projetados.

O Regulamento para instalação e consumo de água no Estado da Guanabara, aprovado pelo Decreto n.º 1.143, de 22-8-1962, dispunha no art. 10 e seus parágrafos sobre o abastecimento de loteamentos, declarando que nenhum projeto de loteamento será aprovado sem que o órgão competente se pronuncie sobre a possibilidade do respectivo abastecimento de água. O art. 35 do mesmo regulamento determinava que as instalações para abastecimento de água de loteamentos fôssem executadas pelos interessados de acôrdo com projeto previamente elaborado pelo órgão competente.

O Diretor do Departamento de Águas expediu a Ordem de Serviço n.º 2, de 16-7-1963, a qual aprova as instruções referentes a loteamentos, tendo em vista o Regulamento de instalações e consumo de águas do Estado da Guanabara.

Hoje, vigoram os preceitos constantes dos arts. 16 *usque* 24 do Regulamento para instalação, consumo e cobrança de água no Estado da Guanabara (aprovado pelo Decreto “N” n.º 990, de 28-12-1967). Nos termos do art. 16, nenhum projeto de loteamento será aprovado sem que a CEDAG se pronuncie sobre o respectivo abastecimento de água; o art. 20 esclarece que cabe ao interessado executar as instalações para abastecimento de água, dispondo o art. 24 que os sistemas de abastecimento, obras e instalações serão incorporados, mediante instrumento competente, ao patrimônio da CEDAG.

6.10 *Reserva florestal.*

Nos termos do art. 10 da Lei n.º 948, de 27-11-1959, os projetos de loteamentos e arruamentos serão, antes de sua aprovação definitiva pelos órgãos complementares, submetidos à apreciação do Serviço Florestal da Secretaria-Geral de Agricultura, que os julgará do ponto de vista do interesse da paisagem, do regime de águas, da proteção contra a erosão e do valor que apresenta a área para a organização de parque público ou reserva de flora e fauna. Aduz o § 1.º do mesmo dispositivo que o loteamento de terrenos situados em local de interesse florestal e com área superior a 40.000 metros quadrados obriga a cessão gratuita ao Estado de 5% no mínimo de área total para constituir reserva florestal.

6.11 Caução de lotes.

A Lei n.º 899, de 28-11-1957, art. 227, *caput*, impôs aos loteadores mais uma obrigação: os proprietários de terrenos urbanos ou rurais que pretendam vendê-los divididos em lotes e por hasta pública, mediante pagamento do preço a prazo e em prestações sucessivas e periódicas, nos moldes do Decreto-lei n.º 58, de 10-12-1937, são obrigados a apresentar, juntamente com a planta do loteamento, uma pormenorizada relação dos melhoramentos que se propõem a executar, acompanhada do orçamento das respectivas despesas; prevendo o legislador que o interessado deixasse de dar execução aos melhoramentos projetados, com prejuízo não só para os adquirentes de lotes mas também para a urbanização da cidade, dispôs, no § 2.º do mesmo artigo, que, como garantia de execução dos melhoramentos a que se propõem realizar, os proprietários oferecerão como caução tantos lotes quantos bastem para garantir a cabal execução do projeto de loteamento, assinando o competente termo, que seria averbado no Registro Geral de Imóveis, a expensas do loteador. Acrescentava o § 5.º do mesmo dispositivo que os loteadores que não cumprissem dentro do prazo fixado os melhoramentos que se propuseram e as demais exigências do Código de Obras pertinentes à matéria, perderiam, em favor do Estado, a propriedade dos lotes caucionados, que passariam ao patrimônio do Estado.

O art. 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 370, de 17-2-1961, e o art. 1.º, II, do Decreto n.º 966, de 13-4-1962, dispuseram que, na planta apresentada juntamente com o requerimento de aprovação do projeto de loteamento, devem estar figurados os lotes necessários ao caucionamento de que trata o § 2.º do art. 227 da Lei n.º 899.

Foi posta em dúvida a constitucionalidade do art. 227, § 2.º, da Lei n.º 899, pois, como salientou o Procurador ROCHA LAGOA, era “duvidosa a fórmula jurídica encontrada pelo legislador municipal para obter a garantia da execução dos melhoramentos planejados, tendo em vista o fato de a legislação federal reguladora do instituto da caução (a União possui competência exclusiva para legislar sobre direito civil: art. 5.º, inciso XV, letra a, da Lei Maior) o haver caracterizado como modalidade do penhor (arts. 789 e 790 do Código Civil) e êste, por sua vez, só poder efetuar-se sobre bens móveis, tal como dispõe o art. 768 do mesmo diploma” (43). Apon-

(43) ROCHA LAGOA, *Loteamento. Cauções de lotes. Art. 227, § 2.º, da Lei n.º 899, de 1957, in Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 11, pág. 191.

tava-se, ainda, outro inconveniente: “ora, caucionar-se um *bem imóvel* parece ser procedimento ilegítimo, tendo em vista a natureza do ato, tornando-se, como é manifesto, extremamente difícil a realização judicial da garantia, no caso de falta, no qual passariam os lotes caucionados à propriedade da Prefeitura” (44). Preconizava, então, o Procurador, a substituição do caucionamento que deveria ser prestado pelo loteador pela *cominação de uma multa*, “baseada em dados genéricos e capazes de virem a ser aplicados em tôdas as hipóteses idênticas, ou seja, loteamento não compreendido na hipótese estabelecida pelo art. 227 da Lei n.º 899, critério êsse que poderia ser estabelecido na base de *dez por cento do custo do arruamento*, relativo à testada que, em contradição com o compromisso, tivesse sido negociada” (45).

O Procurador-Geral JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA esposava opinião conflitante: era pela “estrita observância dos preceitos contidos no art. 227 da Lei n.º 899”. Argumentava: “esta lei foi feita, insista-se, para dar maior garantia da execução das obras e serviços públicos a que se obrigam os proprietários que tencionam vender seus terrenos divididos em lotes, e por oferta pública”. E adiante: “são serviços de abastecimento d’água, de esgotamento sanitário e pluvial, de energia (luz, força e gás domiciliares), calçamento de ruas, ajardinamento e passeio para pedestres, de iluminação pública e outros, relativos a higiene, saúde pública e urbanização, que a Prefeitura entenda de exigir, a bem do desenvolvimento da cidade e do interesse coletivo — sem os quais não estariam supridas as condições mínimas de habitabilidade, indispensável à concessão do “habite-se” das novas moradias” (46).

Ocorre, porém, que, sem sombra de dúvida, o disposto no § 5.º do art. 227 da Lei n.º 899 carecia de lastro constitucional. Em consequência, a Lei n.º 342, de 20.6.1963, art. 9.º, dispôs que todo e qualquer loteamento teria 20% dos lotes vinculados às obrigações contratuais de urbanização, mediante inclusão de cláusula em termo de compromisso; o parágrafo único do mesmo artigo esclareceu que, transcorrido o prazo concedido para a urbanização completa da área, os lotes seriam postos à venda, sob a fiscalização do Estado, e a re-

(44) *Id.*, pág. 192.

(45) *Id.*, *ib.*

(46) *In Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 11, págs. 193 e 194.

ceita bloqueada com a finalidade exclusiva para a complementação das obras.

A questão mudara, pois, de figura; como aduziu JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, “o loteador não entrega dinheiro, cauciona — segundo a fórmula um tanto exdrúxula a que recorreu o legislador — lotes de terra, bens imóveis, e nem será exato dizer que estes passem ao patrimônio do Estado, pois não é disso que se trata: ao Estado é lícito promover-lhes a venda, mas já não lhe será lícito — à luz do art. 9.º, parágrafo único, da Lei n.º 342 — guardá-los para si, no inadimplemento do loteador” (47).

Assim, na hipótese de se tornar o loteador inadimplente, deixando de executar os melhoramentos projetados, os lotes caucionados são vendidos pelo Estado; a receita apurada com a venda não entra, propriamente, para os cofres públicos, mas fica bloqueada, com destinação específica: complementação das obras; a contabilização é feita em separado.

Na ordem prática, o problema perdura sem solução, sempre que os lotes “caucionados” sejam de localização inadequada, de venda improvável, ou de valor insuficiente para cobrir as despesas de urbanização do loteamento, a cargo do Estado... (48).

(47) JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, *Loteamento. Termo de Obrigações, etc., cit. in Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 203.

(48) É certo que algumas providências dependem da legislação federal. Nos termos do art. 3.º do D.L. 58, de 10-12-1937, a inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta. Dispõe o art. 4.º do D.L. 271, de 28-2-1967, que desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público do Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descrito. Ocorre que, como acentuou o Deputado Anacleto Campanella, “a legislação não estabelece nenhum ato exterior para concretizar a transferência desses bens do domínio particular para o domínio público”. Salientou esse deputado as dificuldades em que muitas vezes se encontra o poder público, “pois os compradores constroem casas nos terrenos adquiridos e, depois, têm de ser compelidos a desocupar as construções e a demolí-las, o que constitui um grave problema social (desajolamento de família) e implica em enormes prejuízos para os mais humildes”. Com a finalidade de obviar a esses inconvenientes, o Deputado Anacleto Campanella apresentou ao Congresso Nacional o Projeto n.º 496, de 1967, que altera os arts. 3.º e 4.º do Dec-lei n.º 58, de 10-12-1937. Seria a seguinte a redação do art. 3.º: “desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público do Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos constantes do projeto e do material descritivo, ficando autorizado o Registro de Imóveis, a requerimento da Prefeitura Municipal, a proceder à transcrição dos referidos bens em nome do Município.” O art. 4.º do D.L. 58 ficaria acrescido de uma alínea, com a seguinte redação: “e) por

6.12 Propaganda de venda de lotes.

Dispôs o art. 14 da Lei n.º 342, de 20.6.1963, que, a partir da data da publicação da lei, os anúncios e outras publicações de propaganda de venda de lotes a prestação ficariam obrigados a mencionar os documentos de registro imobiliário, inclusive o número do processo de loteamento aprovado pelo órgão competente do Estado. O não cumprimento do disposto nesse artigo implica em multa de NCr\$ 10,00; verificando-se reincidência, a multa fica elevada para NCr\$ 100,00 (parágrafo único do art. 14).

6.13 Lançamento fiscal.

De acôrdo com o disposto na Lei n.º 899, de 28.11.1957, art. 75, os proprietários de terrenos loteados deverão comunicar ao Estado da Guanabara, no prazo de 30 dias contados da data da celebração da escrita respectiva, as alterações e promessas de vendas realizadas, a fim de que, a partir do exercício seguinte, as áreas correspondentes a essas operações passem a constituir objeto de lançamento distinto. O art. 76 do mesmo diploma legal acrescentou que o não cumprimento da obrigação estipulada no artigo anterior sujeita o proprietário à multa de 1% sobre o valor da transação.

Os arts. 75 e 76 da Lei n.º 899 foram regulamentados pelo Decreto n.º 14.420, de 15.6.1959.

6.14 Loteamentos industriais.

O Decreto n.º 793, de 29.12.1961, alterado pelos Decretos n.ºs. 1.082, de 3-7-1962, e 1.327, de 24-11-1962, estabeleceu normas especiais para disciplinar os loteamentos industriais efetuados na Zona Industrial das Bandeiras, como tal delimitada pelo art. 1.º do mencionado Decreto n.º 793. Admite o art. 3.º do Decreto n.º 793 o parcelamento de terrenos ou glebas em lotes industriais, desde que obedecidas as normas constantes do mesmo diploma. No máximo 50% dos lotes desses projetos de loteamento deverão ter testada mínima de 20 metros e área mínima de 1.000 metros quadrados (art. 4.º). O art. 5.º determina que deverão ser doadas ao Estado certas áreas, ali discriminadas, livres, destinados ao público.

averbação, as alterações na denominação dos logradouros objeto do loteamento, mediante requerimento dos interessados, acompanhado de documento hábil, fornecido pela Prefeitura Municipal”. O projeto em apêço foi publicado no *Diário do Congresso (seção I)*, de 13-9-1967, pág. 5337.

O mesmo ocorre com a zona industrial de Santa Cruz, definida pelo Decreto "N" n.º 152, de 12-3-1964, (art. 1.º), o qual também estabelece a obrigatoriedade de dação de certas áreas ao Estado (art. 2.º, III).

6.15 *Transferência, para o Estado da Guanabara, da propriedade das áreas reservadas aos logradouros públicos.*

Determina o art. 30 da Lei n.º 1.574, de 11-12-1967, que, todas as vezes em que a licença a ser expedida importar na criação de logradouros públicos, deverá o proprietário do imóvel transferir para o Estado da Guanabara, antes da aceitação das obras, a propriedade das áreas reservadas para os mesmos logradouros acima, como a daquelas que devem ser doadas.

Acrescenta o parágrafo único do mesmo dispositivo que só será permitida a construção em lote devidamente transcrito no Registro Geral de Imóveis e que o seu aproveitamento será de acordo com a finalidade prevista nos planos de desenvolvimento do Estado.

7. O Estado reconhece a existência de "abuso de proprietários inescrupulosos que comumente não executam um só dos melhoramentos figurados nos projetos de loteamento e urbanização de áreas que negociam" — como expressou o Procurador-Geral JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA (49).

7. 1 *Térmo de obrigações.*

Para compelir o loteador ao cumprimento das obrigações impostas por lei, o Código de Obras, art. 564, determina que, depois de deferido o requerimento e aprovado o projeto definitivo, faça o interessado cessão gratuita ao Estado das áreas de terreno necessárias à execução do mesmo projeto. Para isso, o interessado assinará no órgão competente termo de cessão e de obrigação. Nesse termo serão consignadas as obrigações dos interessados para com o Estado, relativamente à execução das obras de abertura dos logradouros, dos prazos para a sua conclusão e bem assim as restrições e as especificações que o Estado entender, etc. (art. 564, § 1.º). O interessado, por intermédio do mesmo termo, assumirá o compromisso de só efetuar a venda de lotes e a construção de prédios nos mesmos lotes depois

(49) JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA, *in Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 11, pág. 193.

do reconhecimento dos logradouros pelo Estado (art. 564, § 2.º). Todas as obrigações que gravarem os lotes, inclusive as que se refiram aos espaços livres no interior das quadras, às áreas e passagens de servidão comum, etc., serão também mencionadas no termo, obrigando-se ainda o interessado explicitamente pelo mesmo termo a incluir essas obrigações expressamente nas futuras escrituras de vendas de lotes (art. 564, § 3.º).

Em contrapartida, o Código de Obras deixou bem claro que o Estado não assume absolutamente responsabilidade alguma pelas diferenças que acaso se verificarem na área dos lotes ou das quadras, em relação às áreas indicadas nas plantas aprovadas (art. 579); e que nenhuma responsabilidade poderá recair sobre o Estado em consequência de prejuízos causados a terceiros em consequência do licenciamento da abertura de logradouro e da execução das obras respectivas (art. 580).

Reitera o Código de Obras a determinação no sentido de que, nas escrituras de venda ou de transmissão por qualquer motivo, dos lotes, deverão figurar todas as disposições e ônus que a eles estiverem sujeitos em virtude das obrigações estabelecidas no termo assinado e ainda a obrigação de ser tudo isso transmitido indefinidamente nas revendas (art. 581).

7. 2 *Multas.*

O Código de Obras comina a multa de NCr\$ 0,50 ao vendedor ou revendedor, por lote (art. 804, § 130), por deixar de incluir, na escritura de venda ou de revenda de lotes, as obrigações que gravarem os mesmos lotes em consequência de compromisso assumido por meio de termo de obrigação para abertura de logradouros, ou por deixar de cumprir qualquer obrigação do mesmo termo (arts. 564 e 581).

É também de NCr\$ \$,50 a multa cominada pelo Código de Obras (art. 804, § 137) ao vendedor, por lote, por vender lote com desmembramento de maior porção de terreno, sem aprovação prévia do Estado, do respectivo loteamento, e por vender lotes com as dimensões em desacordo com o loteamento aprovado pelo Estado (arts. 583, 584 e 586).

O irrisório valor das multas foi denunciado pelos Procuradores ROBERTO PARAÍSO ROCHA e JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, que pre-

conizavam a “fixação de multa em função do valor do salário mínimo vigente no Estado” (50).

O valor das multas está hoje atualizado, conforme adiante se verá (item 11).

7. 3 Desapropriação.

Em face dos abusos praticados pelos loteadores inescrupulosos ou relapsos, as sanções cominadas revelavam-se insuficientes e inadequadas. O Governo do Estado proclamou que “grande número de loteamentos no Estado, principalmente na Zona Rural, permanece em situação de impasse com referência aos arruamentos existentes, abandonados que foram, ficando os compromissários compradores sem amparo, impossibilitados de obter a legalização de seus imóveis; que desta circunstância advêm prejuízos para o Estado, pelo não recolhimento dos emolumentos e impostos devidos, bem como pela transferência dos encargos das obras que eram de exclusiva responsabilidade do loteador, segundo os termos assinados; e que cumpre ao Estado zelar pelo interesse dos compradores dos lotes nos termos do Decreto n.º 966-62, que disciplina a situação dos loteamentos que venham a ser aprovados pelo Estado”. Deliberou, então, expedir o Decreto n.º 1.657, de 3-5-1963, o qual adota medidas para regularizar a situação dos loteamentos no Estado; entre essas medidas, encontrava-se a desapropriação de lotes.

Já o Código de Obras, art. 53, § 3.º, autorizava o Estado a desapropriar os imóveis necessários, a fim de se tornar possível a completa execução do projeto aprovado e de poder a obra planejada atingir sua plena finalidade, sempre que se tornasse impossível, pela irregularidade do loteamento existente, realizar um projeto organizado de acordo com as recomendações legais.

Dispõe o art. 4.º do Decreto n.º 1.657 que poderão ser objeto de *desapropriação*, por interesse público e social, nos termos da lei e para atendimento dos problemas ligados à habitação popular, os lotes ainda de propriedade de loteadores inadimplentes.

Logo após, a Lei n.º 342, de 20.6.1963, art. 12, autorizou o Poder Executivo a desapropriar, por interesse social, as áreas do loteamento cujos proprietários (pessoas físicas ou jurídicas) até

(50) ROBERTO PARAÍSO ROCHA, ob. e loc. cit. in nota 19; JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, ob. cit. in nota 17, pág. 207. O valor das multas foi atualizado, segundo critérios adiante expostos (item 11).

aquela data não tivessem cumprido seus compromissos perante o Estado, ressalvando-se apenas os direitos dos lotes adquiridos por terceiros.

7. 4 Proibição de negociar com o Estado e com o Banco do Estado da Guanabara.

Necessário se tornava fixar um *prazo* para a execução das obras. O Decreto n.º 966, de 13.4.1962, dispôs, no art. 6.º, que o prazo para execução das obras constantes do termo de doação e obrigações não poderá exceder de 60 meses, e será contado a partir da data da ordem de início expedida pela fiscalização. O art. 8.º do mesmo decreto aditou que as firmas ou pessoas físicas que não concluírem as obras de urbanização do termo assinado, além das penalidades que lhes serão aplicadas na forma da legislação vigente, não poderão fazer transações com o Estado e o Banco do Estado da Guanabara. Além disso, estabeleceu o art. 11, ainda do mesmo diploma, que a paralisação das obras de arruamento por mais de 60 dias, sem motivo justo e legal, tornará o responsável sujeito à multa de NCr\$ 30,00; se a intimação para reinício das obras não fôr cumprida dentro de 30 dias, será imposta nova multa, em dobro; se, ainda, permanecer a obra paralisada, decorridos mais de 30 dias do recebimento da segunda intimação, o responsável será considerado inadimplente nas obrigações assumidas no termo de doações.

7. 5 Realização pelos promitentes compradores das obras mínimas.

Excepcionalmente, o art. 14 do Decreto n.º 966 permitiu que os logradouros abertos sem licença e cujas obras de urbanização não foram completamente concluídas seriam reconhecidos desde que preenchidos certos requisitos, que enumera, entre os quais o de apresentarem condições mínimas para acesso dos lotes e logradouros, apresentarem a terraplenagem executada, os meios-fios colocados e o escoamento das águas pluviais assegurado. O Estado permitirá aos compromissários de lotes a realização das obras mínimas necessárias ao reconhecimento previsto em lei, nos termos do art. 16 do mesmo decreto.

O Decreto n.º 1.657, de 3.5.1963, adotou medidas para regularizar a situação dos loteamentos que se encontrassem “em situação de impasse com referência aos arruamentos existentes”.

7. 6 Demolição.

O Código de Obras autoriza também a demolição das obras irregulares executadas nos loteamentos. Nos termos do art. 738, § 3.º, no caso de se tratar de obras ilegalizáveis ou de obras que poderiam ser legalizadas mediante modificações ou qualquer outra providência que o responsável tenha deixado de realizar depois de lhe ter sido expedida por duas vezes a necessária intimação, o Secretário de Estado competente poderá mandar proceder à demolição das obras ilegais, no todo ou em parte, por pessoal do Estado, precedida do despejo quando necessário, com ou sem a expedição de nova intimação, cobrando-se, do responsável, as despesas feitas pelo Estado em consequência dessas providências. Esclarece o art. 809 do Código de Obras que o pagamento da multa não exime o infrator do pagamento dos emolumentos correspondentes quando os houver, no caso de serem legalizáveis as obras, os serviços ou a instalação executados, ficando o infrator na obrigação de os demolir, desmontar ou modificar, se tiverem sido executados em desacôrdo com a lei.

Freqüentemente, o Estado se vê a braços com problemas gerados pela inadimplência dos loteadores: “depois de terem adquirido lotes e nêles construído habitações, vêm os promitentes compradores reclamar da autoridade pública providências para legalizar a sua situação, de vez que o local não tem água, luz, esgôto, e as propriedades não estão lançadas na Renda Imobiliária, o que causa prejuízo ao Estado” — problema que, de certa feita, desafiou o Procurador IVENS BASTOS DE ARAÚJO (51). Ponderou o Procurador: “Não pode o Estado responsabilizar-se pela imprudência e açodamento dos promitentes compradores de lotes não aprovados, ao levantarem, nestes lotes, as suas habitações. Evidentemente, há uma indústria de loteamentos clandestinos e que, por sua clandestinidade, só são de conhecimento das autoridades tardiamente”. Qual a solução? Aponta-a o Procurador: “É de clareza meridiana que, a esta altura, dentro das leis municipais e das processuais, só poderia a Administração usar do recurso de, em ação própria, pleitear, judicialmente, a demolição das obras ilegalizáveis (as casas dos reclamantes) e de multar...” (No caso concreto, interferiram, no entanto, considerações de ordem social, tendo o Procurador precon-

(51) IVENS BASTOS DE ARAÚJO, *Construções sem licença em loteamento não aprovado. Possibilidade de regularização*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 165.

zado a “regularização” das construções, “com o acôrdo das partes desavindas”, já que não poderia a Administração intervir na que-rela entre promitentes compradores e vendedores, mas poderia “facilitar uma solução tumultuária que se apresenta”, apenas “para atender aos interesses sociais”) (52).

O art. 46 da Lei n.º 1.574, de 11.12.1967, dispõe que as infrações às disposições da referida lei e de sua complementação serão punidas com multas e outras sanções, como o embargo de obras, a demolição, o desmonte e outras, conforme escalonamento de penalidades que a regulamentação determinará.

7. 7 Ação cominatória.

O Código de Processo Civil, art. 302, XI, dispõe competir ação cominatória à União, ao Estado ou ao Município, para pedir: a) a suspensão ou demolição de obra que contravenha a lei, regulamento ou postura; b) a obstrução de valas e escavações, a destruição de plantações, a interdição de prédios e, em geral, a cessação do uso nocivo da propriedade, quando o exija a saúde, a segurança ou outro interesse público.

Apresentou-se ao Procurador OTTO LARA RESENDE a oportunidade de exarar parecer em processo no qual se apurou: os proprietários dos terrenos loteados comprometeram-se executar as obras indispensáveis à urbanização, com a abertura de duas ruas a serem posteriormente reconhecidas pela Administração; enquanto tal não se desse, os mesmos proprietários não poderiam vender os lotes; as obras a que se tinham obrigado os loteadores não prosseguiram, pois o loteamento não foi além do trabalho preliminar de terraplenagem; já haviam sido vendidos 24 lotes; os compradores dos lotes pediram a legalização das casas que tinham construído no loteamento. Indagou o Procurador: “Que medidas práticas competirão, desde logo, à Administração, em face da situação concreta criada pelos loteadores, no caso presente?” E respondeu: “O desrespeito frontal do contrato, aliado à desobediência ostensiva das posturas sôbre loteamentos (Decreto n.º 6.000), abre ao Estado a possibilidade de propor ação cominatória contra os loteadores que agiram ilegalmente”. E adiante: “A ação cominatória aqui sugerida é que poderá obrigar os responsáveis pelo loteamento a executar as obras de urbanização a que se comprometeram expressamente. Dêste ônus

(52) *Id.*, págs. 155/156.

ficarão livres, por decisão judicial, os compradores dos lotes, que assim poderão reclamar o ressarcimento de despesas que indêbitamente lhes foram cobradas — e com a agravante de não se terem realizado as obras exigidas pela Administração” (53).

8. Os Termos de Obrigações subscritos pelos que requerem aprovação de projetos de loteamento devem, ou não, ser submetidos ao Tribunal de Contas do Estado, para registro?

8. 1 Na vigência da Constituição de 1961, o Tribunal de Contas afirmou sua competência para registrar aquêles atos, por conterem cláusulas que acarretavam, ou poderiam acarretar, a transferência de áreas ou outros bens imóveis para o patrimônio estadual, a saber: a) cláusulas em que se acorda a doação, pelo loteador ao Estado, de áreas reservadas a fins de interesse coletivo, como logradouros, escolas públicas, etc; b) cláusulas através das quais o loteador se obriga a construir, por sua conta, prédio destinado à instalação de escola primária estadual (Lei n.º 342, de 20.6.1963, art. 8.º); c) cláusula em que se estipula a entrega ao Estado, a título de caução, de 20% dos lotes, que ficam vinculados ao cumprimento das obrigações do loteador, no tocante à urbanização da área, podendo o Estado, se ocorrer o inadimplemento, promover a sua venda, para, com o produto dela, realizar ou completar as obras; d) cláusulas em que se fixam multas para o descumprimento das obrigações assumidas nos Termos.

O Decreto n.º 370, de 17-2-1961, continha dispositivo que parecia obrigar ao registro dos Termos pelo Tribunal de Contas: “Art. 2.º — as disposições dêste decreto são aplicáveis a todos os projetos de arruamento e loteamento cujos processos ainda não tenham sido submetidos ao exame do Tribunal de Contas para registro dos respectivos termos de cessão e obrigações”.

Nos termos do art. 22, IV, da Constituição Estadual de 1961, competia ao Tribunal de Contas fazer o registro de qualquer ato de que resultasse obrigação de pagamento por parte do Estado; e o art. 23 dispunha que os contratos que, por qualquer modo, interessassem à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas.

(53) OTTO LARA RESENDE, *Loteamento. Inadimplência dos loteadores. Construções ilegais em lotes irregularmente alienados*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 191.

À luz dêstes textos constitucionais e, mais, dos dispositivos pertinentes do Código de Contabilidade, o Procurador JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA exarou parecer no qual, sob o prisma *exclusivamente jurídico*, demonstrou, irrefutavelmente e às definitivas: a) que “a competência registária do Tribunal de Contas do Estado só abrange os atos de natureza contratual que, praticados pela Administração, interessem à receita ou à despesa, isto é, dêem causa à entrada ou saída de dinheiro dos cofres públicos”; b) que “não interessam à receita nem à despesa, e portanto escapam àquela competência, os negócios jurídicos de que resulte, sem movimento de dinheiro, acréscimo ou diminuição do patrimônio estadual. Conseqüentemente, as cláusulas mediante as quais se convencionam a doação de áreas ou de quaisquer outros bens ao Estado não tornam necessário, por si sós, o registro dos Termos de Obrigações no Tribunal”; c) que “tampouco se configura a necessidade de tal registro pela existência de cláusula relativa à caução de certo número de lotes, cuja venda poderá ser promovida no caso de inadimplemento do loteador”; d) que “determina, ao contrário, o nascimento de interesse para a receita — embora eventual — a inserção de cláusulas em que se estipulem multas; e, sendo estas puramente convencionais, isto é, não previstas em qualquer dispositivo legal ou regulamentar, faz-se obrigatório o registro dos termos onde figurem tais cláusulas” (54).

8. 2 Na Constituição de 1967, o Tribunal de Contas teve consideravelmente reduzidas suas atribuições. Seguindo o modelo da Constituição do Brasil (arts. 71 *usque* 73), a Lei Magna do Estado da Guanabara dispõe que a fiscalização financeira e orçamentária do Estado será exercida pela Assembléia Legislativa, através de controle externo e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo (art. 35); o controle externo da Assembléia Legislativa é exercido *com o auxílio* do Tribunal de Contas (art. 35, § 1.º); no exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal representará ao Poder Executivo e à Assembléia Legislativa sobre irregularidades e abusos por êle verificados (art. 38, § 4.º); o Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias

(54) JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, ob. cit. in nota 17, págs. 193/209. No mesmo sentido, ROBERTO PARAÍSO ROCHA, parecer in *Rev. de Dir. da PRG*, vol. 13, pág. 142.

e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá, na hipótese de contrato, solicitar à Assembléia Legislativa que determine seja sustada a execução do ajuste, ou outras medidas que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais (art. 38, § 5.º c). Vale dizer, a Côrte de Contas sômente intervirá quando deparar no contrato com ilegalidade de *qualquer despesa*. Como os Têrmos de Obrigações subscritos pelos loteadores não acarretam qualquer despesa para o Estado, é desnecessário, em face da Constituição de 1967, que o Tribunal de Contas exerça qualquer sorte de contrôle sôbre os mencionados Têrmos.

9. Embora o loteador preencha todos os requisitos exigidos para a aprovação do projeto de loteamento, o Estado pode negar a licença postulada: nos têrmos do art. 583, § 6.º, do Código de Obras, o Estado poderá proibir o loteamento dos terrenos que julgar impróprios para a construção ou, por qualquer motivo, inconvenientes para a habitação.

Pode suceder, porém, que uma vez requerida a licença, lei nova imponha novos requisitos ou altere as condições a que deve submeter-se o loteamento. Como se resolve o problema?

Por vêzes, a lei nova declara, ela mesma, que não incide sôbre os projetos de loteamento aprovados antes de sua vigência (ou de outro fato). Foi o que fêz, por exemplo, o art. 19 do Decreto n.º 966, de 13-4-1962, *verbis*: “as disposições dêste decreto, bem como as da Lei n.º 899, de 28-11-1957, as do Decreto n.º 370, de 17-2-1961, não se aplicam aos projetos de arruamento e loteamento cuja aceitação pelo Departamento de Urbanismo se tenha verificado até a data da publicação dêste último”.

Também a Lei n.º 1.574, de 11.12.1967, art. 59, § 1.º, dispôs que os expedientes administrativos formados até a data do início da vigência da referida lei sejam decididos de acôrdo com a legislação anterior, desde que não sejam arquivados ou caíam em preempção.

9. 1 Com a hipótese aventada não se confunde a do cancelamento ou revogação de licença, autorização ou permissão para exploração de serviço público. A respeito desta última hipótese, a doutrina e a jurisprudência entendem que aquêles atos são sempre de feridos a título precário, sujeitos sempre à revogação *ad nutum* pela administração pública. Em parecer, o Procurador-Geral J. B. COR-

DEIRO GUERRA, forte na autoridade de FRANCISCO CAMPOS e BIELSA, demonstrou que impende distinguir entre concessão de serviço público e os atos chamados de licença, autorização ou permissão, não cabendo aos permissionários nenhum direito à intangibilidade; a licença “é um ato unilateral do poder público, participando, ao mesmo tempo, dos atos de gestão do domínio público e dos atos de polícia administrativa, e, como todo ato regulamentar, revogável *ad nutum* da administração, por outro ato regulamentar”; “a autoridade pode revogar a permissão em virtude da mesma faculdade que usou ao concedê-la, pois se trata de ato unilateral no sentido de que não obriga a administração pública”. Demonstrou ainda o Procurador que a jurisprudência afina pelo mesmo diapasão, trazendo à colação julgados da Suprema Côrte e do Tribunal de São Paulo; com fulcro em seu parecer, o Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, à unanimidade, denegou a segurança impetrada por sociedade permissionária de serviço público (mandado de segurança n.º 2.166) (55).

9. 2 Outra hipótese que também não se confunde com a aventada é a seguinte: uma firma tem licença para exercer certo tipo de atividade comercial, sem qualquer restrição; lei nova estabelece condições ou mesmo veda o exercício daquela atividade; pode o prejudicado invocar válidamente a garantia constitucional (art. 150, § 3.º da Constituição do Brasil), segundo a qual a lei não prejudicará o direito adquirido?

O Procurador IVENS BASTOS DE ARAÚJO demonstrou, em parecer, que, “tratando-se de uma lei de polícia, que visa à segurança coletiva”, os comerciantes “não podem alegar direito adquirido, devendo sujeitar-se à nova modalidade imposta pela Lei”. Amparouse, para chegar a essa conclusão, em CARLOS MAXIMILIANO: “Leis de *polícia*, postulados relativos à segurança pública, aplicam-se imediatamente; abrangem as pessoas e as coisas em geral, bem como os fatos presentes ou realizados, porém ainda perdurantes. Submetem os fatos a novas condições e vedam até os iniciados antes; porque, nesta matéria, nenhuma licença, expressa ou implícita, considera-se irrevogável”. Adiante: “Lei que reprime um gênero de atividade (por exemplo, vedando o comércio de absinto); do mesmo modo a que

(55) J. B. CORDEIRO GUERRA, *Comentário ao acórdão proferido pelo T.J. do Estado da Guanabara*, no M. S. 2.166, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, volume 13, pág. 116.

torna irrestrita profissão *outrora* limitada ou disciplinada, ou ao contrário, regulamenta o que era livre, aplica-se imediatamente; inútil seria invocar, em semelhante assunto, direito adquirido” (56).

9.3 Se, do ato da administração, resultarem prejuízos para o particular, poderá este (assunto controvertido na doutrina e na jurisprudência) postular o ressarcimento dos danos. Mas, se uma licença para construção, por exemplo, fôr concedida em desacôrdo com os preceitos legais ou regulamentares aplicáveis, é pacífico que à administração cabe o direito, e até o dever, de anular o ato, cassando a licença, sem qualquer ônus para o erário público (Supremo Tribunal Federal, *Súmula* n.º 346).

Assinalou o Procurador ANTÔNIO FRANKLIN BUENO DO PRADO que “a concessão de uma licença de construção é um ato administrativo do qual resultam direitos para o particular. Assim, a sua anulação pela própria administração pública só pode ocorrer se ele tiver sido praticado com infringência manifesta de preceito legal”. Cita, em abono de sua tese, a lição de PEDRO LESSA: “Não há disposição de lei nem princípio de direito que vede à administração a reforma ou cassação dos seus atos ilegais, visto como de tais atos nenhum direito pode emanar para as pessoas em benefício das quais foi realizado o ato ilegal”. Apega-se, também, a aresto do Supremo Tribunal Federal: “Em princípio, os atos administrativos, particularmente aquêles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria administração. Quando, porém, o ato administrativo está eivado de nulidade, ou de ilegitimidade, a questão assume outro aspecto. Nesta hipótese, é conveniente admitir que à própria administração cabe rescindir as suas decisões. A autoridade que tem competência expressa para a *prática* de um ato, tem-na, *extensivamente*, para a *anulação* dêsse ato. Os efeitos da anulação, na base de considerações de “legitimidade”, divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de “oportunidade”. E enquanto é a *primeira* concedida à administração para salvaguarda dos interesses públicos e da observância da lei, a *segunda* não se pode decretar sem reparação dos direitos ofendidos” (57).

(56) IVENS BASTOS DE ARAÚJO, *Alvará de licença. Cassação*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 147.

(57) ANTÔNIO FRANKLIN BUENO DO PRADO, *Licença de construção. Ilegalidade. Cassação pela própria administração*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 166. No mesmo sentido, acórdão unânime do Tribunal de Justiça

9.4 Que dizer, porém, da hipótese em que o particular *obtem* licença para determinada construção; consegue sucessivas revalidações, sem iniciar as obras, até que a última vem a ser indeferida, porque, em face de lei nova, a construção em tela não mais é permitida, isto é, novos preceitos legais vedam a construção com as características admissíveis no momento em que a licença foi concedida?

Tendo presente essa questão, o Procurador ALDO SANT'ANNA DE MOURA opinou no sentido de que “o ato impeditivo do início da construção será legítimo, nada obstante a licença concedida”. E transcreveu a decisão judicial (proferida pelo Juiz ELIEZER ROSA) que deu agasalho à tese defendida pelo Estado: “O ponto capital aqui é o de saber se o Impte. tem um direito adquirido a iniciar a terno uma obra licenciada, há cêrca de 6 anos, mas não começada dentro do prazo da licença, nem das prorrogações. Entende este Juízo que o fato de ter sido concedida a licença, com fixação de prazo, não importa em atribuir a quem a obteve, direito adquirido à execução da obra, se não na iniciou dentro do prazo da licença (*omissis*). Se finalmente, por não haver iniciado, pleiteia uma nova prorrogação, e no interregno, entre a concessão da última licença (ou prorrogação) e o pedido atual, mudaram as condições impostas pelo serviço público, para permitir a feitura da obra, não lhe assiste direito a obter uma licença de conformidade com a situação antiga, em divergência com a situação atual, que não permite a construção desejada” (58).

9.5 Retornando à hipótese formulada: deve ou não aplicar-se ao projeto de loteamento lei nova que imponha outros requisitos ou altere a feição observada no momento em que a aprovação foi requerida?

Tendo em vista as soluções dos problemas anteriormente examinados, parece necessário distinguir duas hipóteses: a) a lei nova começa a vigorar antes da concessão da licença, isto é, durante o

do Estado da Guanabara, proferido no Mandado de Segurança n.º 2.439, in *Revista de Jurisprudência*, vol. 15, pág. 62.

(58) ALDO SANT'ANNA DE MOURA, *Licença de construção. Obra não iniciada. Incidência das normas supervenientes*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 177. No mesmo sentido (e, até certo ponto, mais radical, pois opina no sentido de se cassar “a revalidação concedida contra a lei”), externa-se o Procurador BARBOSA LIMA SOBRINHO (*Licença para construção. Revalidação. Legislação aplicável*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 11, pág. 161).

período de tramitação burocrática do processo, de sorte que as obras ainda não se iniciaram; b) a lei nova entra em vigor após a aprovação do projeto, já com as obras em andamento.

No primeiro caso, é estreme de dúvida que a lei nova incide, de sorte que o projeto deve ser modificado pelo loteador, a fim de atender aos novos requisitos por ela impostos. O Procurador ROCHA LAGOA refutou o argumento de que, nesta hipótese, tratar-se-ia de “aplicação retroativa de lei nova, cuja eficácia somente se daria para o futuro, ou seja, para os requerimentos apresentados à Administração em data posterior àquela na qual passou a possuir eficácia a lei nova”. Acentuou o Procurador que tal ponto-de-vista é “absolutamente errado no que tange aos princípios do direito transitório, pois a lei reguladora do ato administrativo é aquela vigente no momento de sua proclamação, de modo que o ato decisório — a manifestação de vontade da administração — se governa única e exclusivamente pelos comandos existentes quando dita manifestação é efetuada. O motivo de tal regra é claro; o fato da postulação de requerimento perante a Administração gera em favor de seu autor tão-somente o poder de exigir seja seu pedido finalmente decidido, tendo em vista não ser lícito à Administração silenciar perante a declaração de vontade do particular, mas não faz surgir em favor do administrado o direito de vir a ser solucionado em sentido favorável àquele que por êle foi postulado” (59).

Hipótese distinta (b), porém, é aquela em que o projeto de loteamento fica imune à incidência da nova lei, por já ter sido concedida a licença e já terem sido iniciadas as obras. Aí, os requisitos impostos pela nova lei não atingirão o projeto já em andamento, o qual não carecerá de modificação para adaptar-se às novas condições legais; estas somente serão exigidas dos projetos cujo pedido de aprovação se ache em curso.

Concedida, a licença gera direito para o particular; dela resulta uma situação individual que pode denominar-se “direito adquirido” para, em seu prol, arvorar-se a garantia de intangibilidade ante a lei nova, insculpida no art. 150, § 3.º, da Constituição do Bra-

(59) ROCHA LAGOA, *Projeto de loteamento. Modificação. Termo. Aplicação da lei nova a processo em curso*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 13, pág. 214. No mesmo sentido, *Lei nova. Aplicação aos processos em curso. Normas auto-executáveis e normas dependentes de regulamentação*, in *Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 11, pág. 150.

sil. O ato de licença não pode, portanto, ser revogado pela administração, sem ofensa ao direito do particular, que se coloca sob a égide do texto constitucional citado. Não se trata de licença irregular concedida, porém de ato perfeito, à luz dos preceitos legais e regulamentares vigentes no momento de sua prolação. A lei nova não incidiria sobre o projeto de loteamento à base de considerações de legitimidade, e sim por motivos de oportunidade; ora, neste caso, a incidência não se pode operar sem ofensa ao direito adquirido. Iniciada a obra, assiste sem dúvida ao loteador o direito de vê-la prosseguir tal como inicialmente projetada e aprovada pela administração.

10 A erradicação das favelas na Cidade do Rio de Janeiro é problema que, de há muito, preocupa quantos se têm debruçado sobre questões urbanísticas.

O Código de Obras, que é de 1937, dedica um título inteiro (o Título IV do Capítulo XIV — Construções de tipo especial), àquilo que êle denomina “formação de núcleos de habitações do tipo mínimo”. O art. 347 já recomendava que a Prefeitura providenciasse para a formação de núcleos de habitações baratas, de tipo mínimo, em substituição às favelas, à medida que estas forem sendo extintas. Os 11 parágrafos desse dispositivo discriminam os requisitos a que devem obedecer tais núcleos.

Em 1963, o Governo, na execução do plano de habitação, de interesse social, verificou a necessidade de rever grande parte da legislação urbanística em vigor, segundo êle próprio o afirmou, no *considerandum* n.º 1 do Decreto n.º 1.742, de 3.6.1963. O aumento da população da antiga capital do país, verificado nos últimos 30 anos, coincide em índices precisos com o aumento da população brasileira e se distancia expressivamente, a partir de 1937, dos índices correspondentes à construção de unidades habitacionais no Estado (*considerandum* n.º 2 do mesmo decreto). As favelas já existentes e o crescente processo de favelização da classe média inferior, decorrem em grande parte da legislação obsoleta, asfixiante e estimuladora da presença da iniciativa privada no mercado normal dos terrenos e casas. Sem a iniciativa privada não haverá solução para o problema das favelas, que resultam, em grande parte, do monopólio dos créditos pelos governos e da exclusão sistemática do crédito à construção civil e à compra de casa barata (*idem, considerandum* n.º 3).

Com apoio nessas considerações, expediu o Govêrno o Decreto n.º 1.742, dispondo sôbre as construções de interêsse social, o qual deveria dar início a uma série de medidas que devolveriam à iniciativa privada razões de interêsse pelo empreendimento (a crer no *considerandum* n.º 4).

Nos têrmos dos arts. 1.º, 2.º e 3.º, seriam dispensadas inúmeras exigências formuladas pela legislação vigente, para obtenção de licença, início das construções, concessão de “habite-se”, aceitação das habitações, pavimentação dos logradouros, abertura de ruas de vila, etc. Ficou mantida a exigência de doar lotes ao Estado, mas a área dêstes foi reduzida para 10% da área total dos lotes, destinados a serem utilizados na solução do problema habitacional (art. 2.º, III).

Foi criada a Comissão de Projetos Especiais de Habitação Popular, à qual deveriam ser submetidos pelos proprietários de terrenos loteáveis, firmas construtoras e imobiliárias e demais interessados, os projetos específicos relativos à solução do problema habitacional (art. 4.º).

Mais tarde, verificou-se que a legislação vigente, notadamente o Decreto n.º 1.742, de 3.7.1963, se bem que procure estimular, em favor das classes menos favorecidas, a construção de moradia, é suscetível de ocasionar abusos e impropriedades, desfigurando mesmo o parcelamento dos terrenos e prejudicando, inclusive, o plano viário do Estado. Considerou o Govêrno que, nos têrmos da Constituição, é dever do Estado estimular a construção da casa própria, para atender à demanda habitacional, regulando, ao mesmo tempo, o aproveitamento dos terrenos de forma racional, ordenada e adequada; e mais que, para substituir os extensos e desordenados loteamentos que poderiam surgir da aplicação indiscriminada do Decreto n.º 1.742, de 3.7.1963, é necessário criar novas formas de arruamentos e loteamentos de características estritamente populares, tornando mais acessível a aquisição de lotes, sem prejuízo das condições que devem nortear a construção das verdadeiras vilas, tais como definidas no Código de Obras e dentro de limites razoáveis e consentâneos com a boa técnica urbanística. Com essa finalidade, expediu então o Governador do Estado o Decreto “N” n.º 721, de 18.11.1966, que estabelece condições relativas a arruamentos e loteamentos denominados do “tipo popular”.

O art. 1.º dêsse diploma admite, no Estado da Guanabara, arruamentos e loteamentos com lotes de dimensões mais reduzidas que

as exigidas pela legislação em vigor, os quais passarão a denominar-se, genêricamente, “Arruamentos e loteamentos populares” e os lotes respectivos, “Lotes populares”. Esclarece o § 1.º do mesmo artigo, porém, que os loteamentos populares sômente serão permitidos nas zonas seguintes: ZR3; ZA1; zona industrial das Bandeiras e zona industrial de Santa Cruz. Nas zonas industriais, a permissão só será concedida quando os lotes forem necessários para atender à demanda de moradia para operários que trabalhem em indústrias aí existentes ou a se estabelecerem.

De acôrdo com o que dispõe o art. 2.º do Código de Obras, o território do Estado acha-se dividido nas seguintes zonas: Comercial (ZC), Portuária (ZP), Industrial (ZI), Residencial (ZR) e Rural e Agrícola (ZA). A ZR compreende, a teor do art. 7.º, três setores que compreendem *grosso modo* a parte sul da Cidade (ZR1), a parte norte (ZR2) e a área que corresponde aproximadamente à região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (ZR3). A ZA foi subdividida em duas partes pelo Decreto n.º 9.942, de 29.9.1949, art. 1.º: a zona de expansão urbana (ZA1) e a zona de reserva agrícola (ZA2). A ZA1 é limitada na forma do que dispõe o Decreto n.º 9.942, art. 2.º. Vale dizer, os loteamentos populares sômente são admitidos nas seguintes zonas: a) Barra da Tijuca e Jacarepaguá (ZR3 — art. 7.º, § 3.º, do Código de Obras); b) zona de expansão urbana (ZA1 — art. 8.º do Código de Obras e arts. 1.º e 2.º do Decreto n.º 9.942, de 29.9.1949); c) zona industrial das Bandeiras (Decretos n.ºs. 793, de 29.12.1961 e 1.062, de 3.7.1962); d) zona industrial de Santa Cruz (Decreto n.º 152, de 12.3.1961). E mesmo nessas áreas não serão permitidos loteamentos populares: a) em áreas situadas acima da cota de 80 metros (Decreto “N” n.º 721, art. 1.º, § 2.º); b) nas áreas que, nos têrmos do Decreto Federal n.º 57.081, de 5-10-1965, sejam do interêsse do I.B.R.A.; c) em áreas que possam desfigurar ou prejudicar locais de interêsse paisagístico, histórico ou artístico, ou sujeitos a legislação especial; d) em terrenos cuja configuração topográfica imponha custosas obras de contenção de terras que, pelo seu elevado preço, desvirtuem a finalidade dos lotes populares (Decreto n.º 721, art. 1.º, § 4.º); e) em todos os locais mencionados no Decreto n.º 721, art. 2.º (60).

(60) Nos têrmos do art. 12 da Lei n.º 1.574, de 11-12-1967, para efeito da aplicação das disposições relativas ao licenciamento, à execução e à fiscalização de obras, ao zoneamento, ao parcelamento da terra, às instalações e exploração de qualquer natureza, o Estado da Guanabara será dividido em

No que não colidirem com o Decreto n.º 721, aplicam-se aos loteamentos populares as disposições constantes do Decreto n.º 619, de 12.10.1961, que estabelece condições para abertura de ruas de vila e para a construção e transmissão de lotes internos de vila (Decreto n.º 721, art. 3.º, *caput*). Dispõem também sobre ruas de vila o Código de Obras, arts. 170 a 178, as Leis n.ºs. 948, de 22.8.1957 e 525 de 20.11.1950, os Decretos n.ºs. 13.288, de 17.8.1960, 14.147, de 6.11.1958, e 207, de 3.11.1960. Rua de vila, segundo a definição do Decreto n.º 619, art. 1.º, é uma rua particular pertencente a um único proprietário ou a vários em condomínio, servindo a uma vila.

Persiste a obrigatoriedade de fazer o interessado cessão ao Estado, até a data da aceitação das obras, das áreas de terreno necessárias à execução do projeto, mediante a assinatura de termo próprio, de acordo com as disposições legais vigentes; sem o cumprimento dessas, as obras de abertura dos logradouros não poderão ser aceitas (art. 3.º, § 4.º). Assume também o interessado a obrigação de doar ao Estado o lote para escola e caucionar o número de lotes correspondentes a 20% da área total do loteamento, vinculando-os às obrigações contratuais de urbanização, nos termos do art. 9.º da Lei n.º 342, de 20-6-1963 (art. 4.º, § 1.º).

O art. 5.º do Decreto n.º 721 enumera os requisitos especiais que devem preencher os arruamentos e loteamentos populares, destacando-se dentre eles a testada mínima de 8 metros e a área mínima de 120 metros quadrados. O art. 8.º edita as normas a que devem obedecer os prédios residenciais a serem construídos nos lotes populares. Nestes, serão preferencialmente construídas habitações denominadas “construções proletárias”, que obedecerão às normas da legislação vigente a respeito (art. 8.º, n.º 6). Dispõem sobre construções proletárias o art. 346 e seus parágrafos do Código de Obras, modificados pelo Decreto n.º 7.363, de 25.9.1942.

Admite o art. 9.º a previsão, nos loteamentos populares com mais de 40 lotes, de núcleos comerciais de dois ou mais lotes. O art. 10.º faculta seja expedida a licença para construção de casas nos

zonas que serão delimitadas e indicadas por simbologia adequada no mapa de zoneamento que, com suas notas explicativas, ficará fazendo parte da regulamentação da mencionada lei. O art. 16 do mesmo diploma estabeleceu as zonas e os tipos de uso constantes do Quadro Geral de Uso da Terra. A Lei n.º 1.574, nos termos do art. 59, entrará em vigor 180 dias após sua publicação (ocorrida em 13-12-1967), simultaneamente com os atos normativos complementares.

lotes populares antes de aceitação das obras dos logradouros, ficando o “habite-se” condicionado àquela aceitação.

11. Disposições tributárias.

O art. 109 da Lei n.º 672, de 9-12-1964, expediu uma tabela para cálculo do “impôsto para licença de obras”. O item 8.º dessa tabela se refere aos loteamentos.

O art. 239, II, da Lei n.º 1.165, de 13.12.1966, dando nova redação ao art. 8.º da Lei n.º 672, de 1964, determinou que as importâncias fixas, correspondentes a tributos, a multas, a limites para fixação de multas ou a limites de faixas para efeito de tributação, serão atualizadas anualmente. Essa atualização se fará de acordo com os coeficientes de atualização dos créditos fiscais fixados pelo Conselho Nacional de Economia, correspondentes ao 2.º trimestre do exercício em que se proceder a mesma (inciso I); para a atualização dos valores acima mencionados, o Executivo baixará decreto que entrará em vigor no exercício seguinte ao de sua publicação (parágrafo único).

O art. 216, I, da Lei n.º 1.165, de 1966, retificou a Lei n.º 672, no título IX da Parte Especial, de sorte que o “impôsto para licença de obras” passou a denominar-se “taxa de obras”, ficando o Executivo autorizado a alterar a lei para adaptá-la à nova denominação.

Em obediência às determinações legais, o Governador do Estado baixou o Decreto “N” n.º 759, de 28.12.1966, cujo artigo único declara que ficam retificados os dispositivos legais que regulam a taxa de obras (entre outros), passando a vigorar com a nova redação em anexo, a partir de 1.1.1967; na fixação dos novos valores das taxas, atendeu o Executivo à Resolução n.º 6/66 do Conselho Nacional de Economia.

De acordo com o anexo do Decreto n.º 759, a taxa de obras será calculada segundo a tabela expedida pelo art. 109, cujo item n.º 8, referente a loteamentos, é o seguinte:

Loteamento — Aprovação de planos:

a) Fixo — NCr\$ 2,64.

b) Por lote:

I — Em ZC, ZP, ZE, ZI e ZR1 — NCr\$ 2,64.

II — Em ZR2 e ZR3 — NCr\$ 1,06.

III — Em ZA — NCr\$ 0,53.

c) Modificação de projeto aprovado:

I — Fixo — NCr§ 2,64.

II — Quando houver acréscimos ou alteração de lotes, as tarifas serão as da alínea b.

MANDATUM IN REM SUAM

DOMINGOS SÁVIO BRANDÃO LIMA

Omisso no direito anterior ao atual Código Civil Brasileiro (1), desconhecido em diversos outros sistemas legislativos alienígenas, sem definição, regulamentação ou qualquer justificação plausível, o *mandatum in rem suam* surgiu, em nosso Código Civil, na referência que lhe faz o art. 1.317, n.º I, incluindo-o entre os casos de irrevogabilidade daquele contrato.

Mandatum, etimologicamente (*manum — dare*) (2), significa dar, conferir poderes. No linguajar romano, o que confere poderes recebe o nome de *mandans*, *mandator* ou, ainda, *dominus* (3) e quem os recebe, *mandatarius*, *procurator* (4) e, em Juízo, *cognitor* ou *procurator* (5).

“Em realidade, mandato e procuração” — ensina HENRI DE PAGE (6) — “são duas coisas diferentes. O mandato é o contrato; a procuração é o poder dado, na execução do contrato, ao mandatário, com a finalidade de permitir comprovar sua qualidade perante terceiros e de tratar com eles nesta qualidade”.

Nosso Código, mais objetivo e prático, seguindo o critério romano, não enveredou pela confusão que se observa no art. 1.984 do *Code Civil* e, sem rodeios, no art. 1.288, ao conceituar o mandato, especificou que a procuração constitui o seu instrumento.

(1) CLÓVIS BEVILÁQUA, *Código Civil Comentado*, 1954, V/51.

(2) CHARLES MAYNZ, *Cours de Droit Romain*, Paris, 1891, II/252, § 220; FILIPPO SERAFINI, *Istituzioni di Diritto Romano*, Florença, 1873, II/87, § 139.

(3) ÉDOUARD CUQ, *Les Institutions Juridiques des Romains*, Paris, 1904, I/239, nota 1.

(4) ROBERT VILLERS, *Droit Romain*, Paris, 1935, II/115.

(5) GASTON MAY, *Éléments de Droit Romain*, Paris, 1909, pág. 611, n.º 284.

(6) HENRI DE PAGE, *Traité élémentaire de Droit Civil Belge*, Bruxelles, 1952, V/374.