

Assuntos do Patrimônio Imobiliário

Legalização de loteamento. Aplicação da Lei n.º 6766/79

Parecer de 12-01-84 — José Eduardo Santos Neves

1 — No presente processo administrativo n.º 07/572 025/77, que versa sobre o loteamento “Vila Geny”, situado à Estrada de Paciência, a fls. 99, é indagado quanto à aplicação da Lei n.º 6.766, de 19-12-1979, e esse parcelamento urbano específico, uma vez que o mesmo teria sido executado em data anterior à referida legislação.

2 — Na hipótese, é certo que o Município do Rio de Janeiro **não aprovou** o projeto de loteamento da área em causa, providência que, precisamente, é pleiteada pelo loteador na petição de fls. 92; e conseqüentemente não foi o loteamento registrado no Registro Geral de Imóveis, como aliás é ratificado pela petição do mesmo loteador a fls. 93.

3 — No caso, desnecessário examinar se a Municipalidade vem cobrando tributos sobre os respectivos lotes irregulares, em que pese a r. opinião da d. Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo.

Entendeu aquele órgão que a Lei n.º 6.766 não é retroativa — como de fato não é — e portanto se a Municipalidade, quando do evento da nova lei, já havia lançado tributo sobre parcela do imóvel, é porque, implicitamente, havia reconhecido o desmembramento anterior (resposta a consulta do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, conforme informado por GILGERTO VALENTE DA SILVA, em monografia sobre “As Prefeituras Municipais e a Regularização dos Loteamentos”, pp. 8 e 9).

Com a devida vênia, no Rio de Janeiro a matéria há muito já se encontra vencida e superada, na lúcida lição de CARLOS DA ROCHA GUIMARÃES in **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, volume 5, fls. 180:

“Ora, é sabido que, embora a pessoa de direito público seja uma, a sua atuação se faz através de atos emanados d’un administrateur qualifié et agissant en tant que tel” (MARCEL WALINE — **Traité élémentaire de Droit Administratif.**, 5.ª ed., Paris, Sirey, 1950, p. 395).

Esses administradores dirigem repartições às quais está distribuída a competência para determinadas matérias:

“Como lo Stato si scinde in tanti uffici, cosi la sua capacità si scinde nelle competenze degli uffici” (ARNALDO DE VALLES — **Elementi di Diritto Administrativo**, Padova, Cedam, 1951, p. 48).

E, logo adiante, acrescenta DE VALLES:

“... ed ogni ufficio non ha astrattamente la possibilità di esercitare i diritti dello Stato, ma soltanto quei determinati diritti, che rientrano nella sua competenza.”

E insiste na página seguinte:

“La pluralità dei diritti e delle obbligazioni dello Stato viene distribuita nella competenza dei suoi uffici: ed i diritti e i poteri che rientrano nella competenza di un ufficio.”

E à p. 155 põe em evidência a importância da divisão da competência por assuntos (por matéria), no direito administrativo.

BIELSA, por seu lado, também salienta o papel preponderante da competência no processo de formação da vontade da administração pública, (RAFAEL BIELSA — **Estudios de Derecho Público, I, Derecho Administrativo**, De Palma, Buenos Aires, 1950, pp. 375 e 377).

GABINO FRAGA nos elucida sobre o motivo dessa divisão de competência:

“La amplitud de la función administrativa impone la necesidad de cercar diversas esferas de competencia que reciben la designación de órganos Administrativos.” (GABINO FRAGA — **Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1952, p. 239).

E à p. 179 estabelece uma comparação com o direito privado:

“De lá misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así, tratándose de los actos del Poder Público, es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.”

Sendo de notar, porém, que, enquanto o exercício da capacidade fica a critério do particular, a competência é obrigatória, e, em conseqüência, irrenunciável.”

Conseqüentemente, se o setor de arrecadação da Secretaria da Fazenda não tinha, como não tem, competência para parcelar áreas urbanas, ou aprovar projetos de loteamento, é evidente que não se pode, de um ato seu — a inscrição para efeitos fiscais ou a percepção de tributos — depreender-se que teria feito IMPLICITAMENTE aquilo que nem EXPLICITAMENTE poderia fazer...

Ademais, a inscrição de alguém como contribuinte, ou o pagamento de tributos, jamais implicou em considerar legal, ou legalizar, o suposto fato gerador da relação jurídico-fiscal, objeto da inscrição ou do pagamento. Esse princípio tradicional tem sido interativamente reproduzido na legislação local — Lei n.º 672 de 9-12-1964, artigo 6.º, Lei n.º 1.692, de 9-7-1968, artigo 16, Decreto N n.º 1.031, de 22-3-1968 — e se impõe como princípio incontornável inscrito no Código Tributário Nacional, artigo 118, n.º I.

4 — Isto posto, parece-me que, na forma do artigo 6.º da Lei de Introdução ao Código Civil, a legislação em apreço tem aplicação imediata e geral, porquanto o loteamento irregular — não aprovado pela Municipalidade e não registrado no Registro Geral de Imóveis — não pode ser considerado ato jurídico perfeito e acabado, nem há direito adquirido a proteger, vez que inexistente qualquer manifestação dos responsáveis pelo loteamento, capaz de gerar qualificação ou efeito dessa natureza.

Sobre o assunto SERGIO A. FRAZÃO DO COUTO:

“Com relação aos atos que não foram complementados durante a vigência das Leis anteriores, passarão a ser regulados pela Lei n.º 6.766/79.

Muito se tem indagado sobre a necessidade de ouvir a autoridade Metropolitana em projetos que tenham sido aprovados antes da vigência da nova Lei. Entendemos que não, pela razão simples de não se poder querer atender a uma exigência criada pela nova Lei, inexistente na anterior. A mesma convicção se tem quanto à necessidade de áreas mínimas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários. **Se o projeto já havia sido aprovado pelo Município, descabe exigir a complementação dessas áreas, se inferiores a 35 por cento do total da gleba.**

No que tange ao registro de projetos aprovados, há de se obedecer a todas as formalidades da nova Lei. O mesmo proceder há de se aceitar quanto à constituição em mora, repercussões civis e penais previstas na Lei n.º 6.766/79, cuidando-se apenas, de notificar os empresários parceladores para que normalizem seus empreendimentos, seguindo as disposições da nova Lei, para que se tenha a pretensão da aplicação de sanções civis, administrativas e penais”. (**Manual Teórico e Prático do Parcelamento Urbano**, ed. 1981, p. 403).

5 — Contudo, embora pesadas tais considerações, na hipótese não há possibilidade material de serem reservadas ou vinculadas áreas mínimas destinadas a equipamentos urbanos, correspondentes a 35% do total do loteamento, eis que os lotes foram totalmente vendidos, remanescendo apenas o lote 1, da Quadra 14, com 84.535,49 m², consoante consta da informação a fls. 99.

Em tais circunstâncias, deverá a Municipalidade, abstraindo as exigências legais, considerar a conveniência e oportunidade de qualificar o parcelamento como projeto especial, para efeito de aprovar a respectiva planta, se for o caso, ordenando ou reordenando os espaços dentro de padrões mínimos de desenvolvimento urbanístico, certo, ademais, que tal providência teria caráter eminentemente social e ético, permitindo o registro dos títulos dos adquirentes de lotes, na forma do disposto no artigo 41, da Lei n.º 6.766/79.

Vem a pelo acompanhar a opinião de GILBERTO VALENTE DA SILVA sobre a matéria:

“Há pois, que se examinar o que se deve entender como regularização do loteamento pela Municipalidade.

Deixado que foi, para a Municipalidade, fazer a exigência da execução pelo loteador, de obras, que no mínimo compreendam a abertura das vias de circulação, a demarcação dos lotes e a execução de galerias para escoamento de águas pluviais (art. 18, inc. V, da Lei n.º 6.766/79), cumpre saber se nessa regularização está ou não a Municipalidade obrigada a depositar em Cartório o pedido de registro do loteamento, com todos os documentos a que alude o art. 18 citado, cumprindo-se todo o processo, inclusive com a publicação de editais.

A resposta, evidentemente, há de ser negativa, considerando o fim social objetivado e que essa regularização, pela Prefeitura Municipal, é forma anômala de fazer o loteamento ingressar no registro imobiliário.

A dispensa desse procedimento é conseqüência de um fato simples: o loteamento irregular já foi executado e os lotes compromissados, de tal forma que **não se busca prevenir futuros prejuízos, mas reparar as faltas antes cometidas.**

Por conseqüência, basta que a Prefeitura requeira, com fundamento no art. 41 da Lei n.º 6.766/79, o registro do loteamento, e este, uma vez comprovada a propriedade do loteador sobre a gleba, matriculada esta, deverá ser registrado pelo Cartório, sem a apresentação dos documentos referidos no art. 18 da Lei citada e sem a publicação dos editais.

O título, para os fins dos arts. 167, inc. I, n.º 19, e 221, inc. II, da Lei de Registros Públicos, é o **requerimento** da Prefeitura Municipal.

O Cartório fará um único registro, consignando que ele é feito a requerimento da Prefeitura Municipal e com esteio no art. 1.º citado, abrindo, em seguida, ficha auxiliar para controle dos registros dos compromissos e dos títulos de transmissão definitiva dos lotes, a exemplo do que faz quando o loteamento é registrado a pedido do loteador. (...)

Mas, em especial, entendemos que as Prefeituras Municipais estão legitimadas a registrar os loteamentos, sem obediência ao formalismo e ao processo do art. 18 da referida Lei n.º 6.766/79.

A lei, portanto, criou dois tipos de loteamento, do ponto de vista registrário, a saber, o voluntário, feito a requerimento do proprietário ou do compromissário comprador, e o "ex officio", na feliz expressão do ilustre Subprocurador da Justiça de São Paulo, ALVARO PINTO DE ARRUDA, um estudioso dos problemas registrários e profundo conhecedor da matéria.

O loteamento é registrado "ex officio", quando a Prefeitura Municipal se vale dos dispositivos da Lei n.º 6.766/79 para obter a sua regularização e, além dos aspectos técnicos que ela envolve, sem dúvida ela compreende também o aspecto jurídico.

Do ponto de vista registrário, pouco importam as questões técnicas, as obras e sua execução, de sorte que aos Oficiais do Registro Imobiliário cabe, como realçamos inicialmente, papel de relevo na consecução dos objetivos da lei." (obra citada, pp. 12, 13 e 22).

No mesmo sentido, e completando o raciocínio, SERGIO FRAZAO DO COUTO:

"Entendemos, pois, que a redação do artigo 43 deveria ser no sentido de que se exigisse a não-alteração das áreas públicas fixadas no inciso I do artigo 4.º da Lei, na hipótese de loteamentos com projetos aprovados pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, mas, por razões diversas, não levados a registro no Cartório Imobiliário ou, caso positivo, indeferida a providência por falta do preenchimento das normas legais.

Na suposição de inexistir sequer planejamento ou projeto, ou até mesmo ocorrer de se pretender executar um parce-

lamenteo sem destinar suficiente área ao uso público, conforme exigido pela Lei, não há por que não se alterar a dimensão dessas áreas, porventura existentes, todavia insuficientes. Dentre os poderes da Municipalidade, em caso de intervenção para regularização do parcelamento urbano, está o de remanejar as áreas destinadas ao uso público, redistribuir os lotes e reposicionar as vias de circulação interna e de conexão com as vias oficiais existentes ou projetadas, e faixas **non aedificand**, o que poderá resultar na mudança completa da feição original do traçado do projeto irregular". (obra citada, § 580, p. 352).

6 — Concluindo:

a) A Lei n.º 6.766 de 1979 é aplicável a loteamentos irregulares anteriores, sem projeto aprovado pela Prefeitura nem registro perante o Registro Geral de Imóveis, vez que não constituem ato jurídico perfeito, nem há direito adquirido a proteger;

b) todavia, diante de situação de fato, observada a conveniência e oportunidade específica, remanejando áreas e redistribuindo lotes, se for o caso, poderá a Prefeitura aprovar projetos especiais, fora dos padrões exigidos pela Lei n.º 6.766/79, atendida a situação social emergente, e considerando o direito dos adquirentes de lotes a ser protegido.

A vista das implicações que envolvem a matéria, ocorre-me sugerir seja o assunto submetido ao Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado, após ouvida a Comissão de Regularização de Loteamentos.

S.M.J.

Em 12 de janeiro de 1984.

José Eduardo Santos Neves

Procurador do Estado