

LOTEAMENTO. INADIMPLÊNCIA DOS LOTEADORES. CONSTRUÇÕES ILEGAIS EM LOTES IRREGULARMENTE ALIENADOS

Trata-se de loteamento em Jacarepaguá, P.A. n.º 4.908, de acordo com o termo de obrigação assinado a 2-9-1948. Os proprietários, José Abílio de Andrade e outros, comprometeram-se a 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, conforme expressamente o diz a cláusula 6.ª do termo de obrigação. Sucede, porém, que a venda se iniciou imediatamente. Em seguida, José Abílio de Andrade e outros venderam o loteamento a Adelfermo Bicudo de Alvarenga e outros. Estes requereram assinatura de novo termo de obrigação, a 3 de outubro de 1950, o que não foi feito, nem havia razão para fazer-se. A venda dos lotes, contudo, prosseguiu, com flagrante desrespeito às normas estabelecidas.

O 12.º DO verificou, entretanto, *in loco*, que as obras a que se tinham obrigado os loteadores não tinham tido prosseguimento. O loteamento não foi além do trabalho preliminar de terraplenagem, motivo bastante que sugeriu ao 12.º DO o pedido de cancelamento do PA, por desrespeito à cláusula 6.ª do termo de obrigação, segundo a competente atuação procedida pela fiscalização.

A essa altura, já estavam vendidos vinte e quatro (24) lotes. O Senhor Diretor do DOB indeferiu o pedido de assinatura de novo termo, encaminhado pelos novos proprietários, acrescentando, em seu despacho de 26-1-1953, que “compete aos Requerentes processarem o vendedor de terrenos por abuso de confiança a fim de o compeli-rem a completar a abertura das ruas”. A 29-4-1953, Moisés Araujo da Silva e outros pediram a legalização das casas que tinham construído no loteamento. Alegaram desconhecimento das posturas e do termo de obrigação, ao mesmo tempo que denunciaram — e o provaram com a juntada de um contrato — a inclusão das despesas de urbanização no preço dos lotes. Ora, tais despesas, pelo termo de obrigação, caberiam tão só ao loteadores.

Em face do exposto, o Senhor Diretor do DOB sugeriu a remessa do processo à Delegacia de Economia Popular, “para a devida apuração das acusações feitas aos loteadores”. A 1.º-7-1953, foi endereçado àquela Delegacia o ofício de fls., com o relatório dos fatos, para as providências cabíveis. Até 23-7-1954, mais de um ano depois, portanto, nenhuma providência tinha sido tomada, ou pelo menos nada foi comunicado à Administração.

A situação atual é a seguinte, pelo que se depreende da leitura dos processos atinentes à questão: o PA não foi cancelado, segundo informação de 3-11-1960; não há condições para o reconhecimento legal do logradouro, uma vez que os loteadores não passaram da terraplenagem; o loteamento não dispõe de galerias de águas pluviais, nem de meios-fios,

nem de rede elétrica, nem de canalização d'água ou de qualquer outro melhoramento; existem, no local, trinta prédios residenciais e quatro comerciais. Um único desses prédios foi construído mediante licença, processada no DED, de acordo com o art. 74 do Código de Obras, e este mesmo prédio, ao que parece, foi licenciado indevidamente, uma vez que já existia arruamento. Conclui-se, assim, que todas as casas, residenciais como comerciais, foram ali construídas ilegalmente.

Segundo, com razão, afirma o antecessor de V. Exa., “o simples cancelamento do projeto e respectivo termo, como sugere o Departamento de Obras, se atende à legislação em vigor, não resolve a questão, pois beneficiaria o loteador e para o Estado criaria dificuldades com a existência de residências irregulares”.

Antes de mais nada, cumpre esclarecer que o caso já foi, há anos, ou seja em 1953, encaminhado à Delegacia de Economia Popular, pelo ofício de que há cópia anexa. Ao que consta, nada resultou dessa medida. Esta circunstância é bastante, a nosso ver, para desaconselhar a remessa do processado àquela Delegacia, uma vez que a providência já se revelou ineficaz. Em todo caso, se V. Exa. assim o entender, poderá determinar a remessa de novo ofício àquele órgão policial, indagando sobre as providências acaso postas em prática, para a responsabilização dos loteadores face à Lei de Economia Popular. Além do termo de obrigação já mencionado, terá sido também infringido o Decreto n.º 3.079, de 15-9-1938, que regulamentou o Decreto-lei n.º 58, de 10-12-1937, ambos contendo dispositivos federais que regem os loteamentos.

Que medidas práticas, porém, competirão, desde logo, à Administração, em face da situação concreta criada pelos loteadores, no caso presente? O desrespeito frontal do contrato, aliado à desobediência ostensiva das posturas sobre loteamentos (Decreto n.º 6.000), abre ao Estado a possibilidade de propor ação cominatória contra os loteadores que agiram ilegalmente, ou seja, José Abílio de Andrade e outros, estes sucessores daqueles. A venda do imóvel fez-se sem prévia audiência da Administração, o que importa em afirmar que José Abílio de Andrade e outros transferiram a Adelfermo Bicudo de Alvarenga e outros os ônus que assumiram pelo termo de obrigação sem que, nisso, interviesse ou ao menos fôsse consultado o Estado. A cessão, assim, poderá ser nula, o que cumpre declarar por via judicial. 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 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.

Essa nos parece, no caso, a providência recomendável. Concordando V. Exa. com a propositura da ação cominatória por nós sugerida, ficará o presente caso em suspenso, até decisão final do feito. Só assim poderá o Estado compeli-los ao cumprimento efetivo das obrigações

por êles assumidas, mesmo porque não nos parece que deva a Administração encarregar-se da execução das obras (luz, água, esgotos, meios-fios, etc.) que deixaram de ser empreendidas no loteamento.

Chamando à responsabilidade legal os loteadores, o Estado tem ainda pela frente o problema dos prédios residenciais e comerciais que se construíram no local. Legalmente, seria exequível a demolição do que foi construído ilegalmente. Ocorre, porém, que, ao longo de todos êstes anos, ergueu-se, no incompleto loteamento em causa, um pequeno núcleo residencial, com três dezenas de habitações que abrigam, segundo o alegado, trabalhadores e suas famílias. Não será justo nem humano buscar solução para o caso mediante simples considerações de ordem jurídica, uma vez que a questão apresenta evidente aspecto social. Os compradores dos lotes em situação irregular (que não poderiam ter sido vendidos) alegam boa-fé na operação de compra e desconhecimento da situação ilegal do loteamento. Só um dêles, porém, pediu licença para construir — e a obteve com a indevida invocação do art. 74 do Decreto n.º 6.000. Todos os prédios ali existentes encontram-se, assim, em condições ilegais. Não nos parece, porém, que convenha, sem mais considerações, a demolição que, por um critério estrito, a êles se aplicaria. A temporização se impõe — e assim, salvo engano, tem agido o Governo do Estado, em casos semelhantes, que interessam de perto o grave problema da habitação popular. Na pior das hipóteses, não agindo a Administração diretamente para a execução das obras de urbanização indispensáveis à legislação dos prédios, o mencionado núcleo residencial aguardará que se deslinde, na Justiça, a questão criada pela desídia ou má-fé dos loteadores. Só depois, então, solucionada a questão do loteamento, deverá ser examinada a situação dos imóveis construídos sem licença, para os quais deverá ser examinada a hipótese de serem legalizáveis. Para tanto, V. Exa. poderá dignar-se de determinar providências fiscais que, desde logo, esclareçam a situação real dêsses imóveis que, por ora, não estão nem podem estar inscritos na Renda Imobiliária, com prejuízo dos cofres públicos.

Em face do exposto, opinamos, salvo melhor juízo, no sentido de que sejam postas em prática as seguintes providências:

- a) Offício à Delegacia de Economia Popular, indagando a respeito de qualquer eventual medida daquele órgão, tendo em vista o pedido que lhe foi anteriormente encaminhado para a apuração das acusações aos loteadores e sua responsabilização por infração à Lei de Economia Popular;
- b) Expediente regular para propositura de ação cominatória, por esta PRG, para compelir os loteadores e seus sucessores à execução das obras a que se comprometeram com a assinatura do termo de obrigação;
- c) Diligência, pelo órgão competente, para levantamento da situação dos prédios construídos sem licença, inclusive com vistoria pericial para exame da hipótese de serem legalizáveis.

Desnecessário esclarecer que, concordando V. Exa., poderá a ação cominatória ser proposta sem mais demora, independente da informação que eventualmente venha a prestar a Delegacia de Economia Popular.

Rio de Janeiro, 14 de junho de 1962.

OTTO LARA RESENDE
Procurador do Estado

LOTEAMENTO. TERMO DE OBRIGAÇÕES. LIMITES DA COMPETÊNCIA REGISTRARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

— No direito estadual vigente, só precisam ser registrados pelo Tribunal de Contas os contratos administrativos relevantes para a receita ou a despesa; não os que, embora interessem ao patrimônio, deixam de produzir entrada ou saída de dinheiro dos cofres públicos. Gestão financeira e gestão patrimonial: distinção.

— O simples caucionamento de lotes não importa movimento de receita nem de despesa, que só ocorrerá por força de outros negócios jurídicos, no inadimplemento do loteador.

— A estipulação de multas puramente convencionais sujeita os Termos ao registro. Possibilidade de conversão dessas multas em sanções "ex lege". Código de Obras: natureza jurídica; alterabilidade por Decreto executivo.

I

A CONSULTA

No Offício n.º 11-JCBM/63, em atenção a consulta verbal formulada pela Exma. Sra. Secretária de Estado de Serviços Sociais, tivemos ocasião de opinar sobre a questão relativa à necessidade de remessa ao Colendo Tribunal de Contas, para registro, dos Termos de Obrigações subscritos pelos que requerem a aprovação de projetos de loteamento. Examinando a matéria em tese, afirmamos ali que, em não havendo nos Termos cláusulas de que decorresse, para o Estado, movimento financeiro de receita ou de despesa, escapariam êles à competência daquele ilustre Colégio, muito embora contivessem negócios jurídicos tendentes à transferência de áreas ou outros bens imóveis para o patrimônio estadual, contanto que operada sem contraprestação sob a forma de preço em dinheiro a ser pago pelo Estado.

A Secretaria de Obras Públicas suscita, a respeito, as dúvidas de fls. 6-7. Nelas se faz referência a várias estipulações normalmente inclui-