Birigüi, 29 de julho 2019.

Parecer 061/2019 - PJ

Solicitante: **Felipe Barone Brito**
Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 84/2019 – Lei Municipal 1.740/77 – Loteamentos - Alteração.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o Projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Benedito Dafé Gonçalves Filho, que proíbe a alteração da denominação de loteamento, a qualquer pretexto, após a inscrição do mesmo no Registro de Imóveis. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1400/2019, em 30 de maio de 2019. Despachado para parecer em 5 de junho de 2019. Recebido para parecer em 6 de junho de 2019.

Este projeto traz à tona inúmeras questões jurídicas de alta complexidade, concorrendo para o seu deslinde vários diplomas legais, motivo pelo qual, faremos a abordagem em capítulos distintos, sem prejuízo da abordagem da intenção final do proponente, tendo em vista a polêmica instaurada sobre o assunto.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 1731/2019
Data: 31/07/2019 - Horário: 09:53
Legislativo - PARJU 61/2019

I – Da Vigência da Lei Municipal 1.740/77.

A Lei Municipal 1.740/77, veio ao mundo jurídico com a finalidade de regular os loteamentos para fins de edificação de qualquer natureza, no Município de Birigui.

Independentemente das alterações que a mesma tenha sofrido ao longo dos anos, fato é que em 2011 foi promulgada a Lei Complementar Municipal 37, que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano de Birigui, diploma esse que regulou inteiramente a matéria de que tratava a Lei Municipal 1.740/77.

Com isso coloca-se a seguinte questão: teria a Lei Complementar Municipal 37/2011 revogado tacitamente a Lei Municipal 1.740/77, na forma do artigo 2°, § 1°, do Decreto-lei 4.657/42?

Evidente que não, pois, espécies normativas de hierarquia diversa não se revogam. Ocorre sim a suspensão da eficácia da norma de hierarquia inferior, nos termos do artigo 59, da Constituição Federal, logo, a Lei Municipal 1.740/77 está com a sua eficácia suspensa, desde a promulgação da Lei Complementar Municipal 37/2011, não podendo ser aplicada.

Decorre daí que a alteração proposta neste Projeto até vai alterar a Lei 1.740/77, o que é inócuo, pois não vai gerar efeito algum, na medida em que ela não pode ser aplicada, em razão da suspensão de sua eficácia.

Esse o primeiro problema.

II – Da Denominação de Loteamento e sua Alteração.

Em primeiro lugar, se faz necessário explicitar que a norma geral relativa a loteamentos é a Lei 6.766/79, incidindo ainda as prescrições do Decreto-lei 58/37, sendo que aos Municípios é conferida apenas a competência complementar, para adequação às peculiaridades regionais e locais, conforme autorizado pelo parágrafo único, do artigo 1°, do diploma federal.

No exercício desta competência suplementar, temos no Município a Lei Complementar Municipal 37/2011 (parcelamento e uso do solo); Lei Complementar Municipal 65/2015 (loteamentos fechados); Lei Complementar Municipal 31/2010 (código de obras), entre outros textos legais pertinentes.

Como decorrência lógica do regime de competências, afigura-se claro que a legislação municipal não pode contrariar ou inovar os preceitos contidos no estatuto de regência, que é a Lei 6.766/79.

Outro ponto que deve ser de plano afastado deste parecer, são os loteamentos e desmembramentos realizados para a construção de unidades habitacionais de cunho social, porque esses pertencem ao ente federativo, ou aos entes consorciados que levam a cabo o empreendimento.

Assim, em linha de conclusão inicial, estamos a tratar de parcelamentos (loteamentos) levados a efeito pelo setor privado, ou seja, empreendedores particulares denominados loteadores.

Essa atividade é livre, sujeito, no entanto, o loteador, ao cumprimento das prescrições legais, ato complexo que envolve inúmeros órgãos dos 4 (quatro) entes federativos, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Essa regulamentação não retira, ao contrário reafirma, a qualidade de empreendimento particular que, a princípio, antes do concerto dos compromissos de compra e venda, pertencem ao empreendedor/loteador.

Para atingir o seu desiderato, que é a compra e venda de lotes, o loteador tem que passar por um longo *iter* procedimental, para fins de inscrição e registro do loteamento junto ao Poder Público local e no Registro de Imóveis, respectivamente.

Entre as obrigações endereçadas ao empreendedor/loteador, interessa para os fins deste estudo, as determinações do artigo 1°, inciso I, alínea "a", do Decreto-lei 58/37, reafirmadas pelo artigo 26, inciso II, da Lei 6.766/79, cujos textos reproduzimos a seguir:

> "Art. 1° Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, **são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registo de imóveis da circunscrição respectiva**":
>
> I - **um memorial por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo**:

a) denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;

Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 **e conterão, pelo menos, as seguintes indicações**:

II - **denominação** e situação do loteamento, número e data da inscrição;

Como se vê, cabe ao empreendedor/loteador dar a denominação do loteamento, que é um requisito inafastável para a inscrição e o registro da área que se pretende lotear, assim como para a celebração dos compromissos de compra e venda, cessões ou promessas de cessão, que é finalidade última do empreendimento.

Antes do registro do loteamento no Cartório de Imóveis, e, portanto, antes de entabular qualquer venda de lotes, o empreendedor/loteador pode promover alterações na área loteada, inclusive no que diz respeito à sua denominação, desde que aprovada pelo Poder Público local.

Porém, uma vez registrado, e iniciadas as vendas, surgindo a figura dos adquirentes dos lotes ofertados, a situação, para qualquer alteração, incluída a denominação do loteamento, passa a ser outra, fugindo da esfera individual do empreendedor/loteador, tema especificamente tratado pelo artigo 28, da Lei 6.766/79:

"Art. 28. **Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração**, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação". (grifamos)

Com o ingresso dos adquirentes na relação jurídica, o empreendedor/loteador, assim como o Poder Público, não mais poderão promover alterações de qualquer natureza, ressalvadas aquelas onde desponta o justificado interesse público, sem a aquiescência dos adquirentes de lotes.

A Lei 6.015/73 (Leis dos Registros Público), traz relevante complementação a esta regra, ao dispor sobre as averbações de alterações registrais, em seus artigos 167, inciso II, número 4, e artigo 246, § 1º.

Vejamos a redação dos respectivos dispositivos:

"Art. 167 - **No Registro de Imóveis**, além da matrícula, serão feitos.

II - **a averbação**:

4) **da mudança de denominação e de numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis**"; (grifamos)

"Art. 246 - Além dos casos expressamente indicados no item II do artigo 167, **serão averbados na matrícula as subrogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro**.

§ 1º **As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados**, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil". (grifamos)

Fica claro que as mudanças de denominação de loteamentos, só serão averbadas com a efetiva participação dos interessados, no caso o empreendedor/loteador e dos adquirentes de lotes, com ou sem a realização de benfeitorias.

Portanto, é extreme de dúvida que o Poder Público, seja por meio do Executivo, ou do Legislativo, não pode alterar, a seu talante, ainda que através de lei, a denominação de empreendimentos privados, por uma razão simples: o loteamento em si não é um próprio municipal.

Essa vedação será melhor visualizada, com a análise de dispositivos convergentes da Lei 6.766/79 e da Lei Orgânica do Município de Birigui, na medida em que ambas traçam as áreas do loteamento que serão incorporadas ao patrimônio público, e a forma prevista para a denominação desses próprios públicos.

III – Da Denominação dos Próprios Municipais.

Próprio, no sentido jurídico é uma expressão de pertencimento, ou seja, no caso de próprios públicos, ela é equivalente ao instituto dos bens públicos, que são bens que pertencem, ou estão sob o domínio dos entes federativos e das pessoas jurídicas de direito público.

Quando um loteamento é finalizado com a inscrição na municipalidade e o registro no Cartório de Imóveis, as áreas comuns, e não o parcelamento (loteamento) em si, passam, imediatamente, a incorporar o patrimônio público, fato jurídico que é expresso no artigo 22, da Lei 6.766/79:

> "Art. 22. **Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo**". (grifamos)

No exercício de sua competência complementar, o Município de Birigui, determinou, no artigo 27, da Lei Complementar Municipal 37/2011, que essas áreas que passaram a ser públicas, fossem identificadas da seguinte forma:

> "Art.27 – As vias públicas, áreas verdes, áreas institucionais e áreas livres serão identificadas nos projetos de loteamento ou de arruamento por letras, números ou pela conjunção de números e letras".

A denominação dessas áreas, e não o loteamento em si, que é particular, por serem públicas, é dada pelo Poder Público local, nos termos do artigo 10, incisos XVI e XVII, da Lei Orgânica do Município de Birigui:

> "Art. 10 – Caberá à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:
>
> XVI – dar denominação a próprios municipais e logradouros públicos;
>
> XVII – autorizar a alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos";

Significa dizer: cabe ao Poder Legislativo dar a denominação, e eventualmente alterar, exclusivamente, os próprios **públicos** e logradouros **públicos** municipais, falecendo competência para denominar e alterar bens particulares, no caso o loteamento, ao qual foi dada a denominação pelo empreendedor/loteador, com a devida inscrição e registro nos órgãos competentes, e que só pode ser alterada com a aquiescência dos adquirentes de lotes, conforme visto acima.

IV – Conclusão.

Duas as conclusões que se oferecem, com base no que foi exposto:

a) a Lei 1.740/77 até pode ser alterada, mas esta modificação não terá efeito algum, considerando que a mesma está com sua eficácia suspensa;

b) o Poder Público, na hipótese o Poder Legislativo, não tem competência para interferir quanto à denominação, em áreas que não são públicas, caso dos loteamentos empreendidos pela iniciativa privada, uma vez que a denominação e a alteração, depende do consentimento do empreendedor/loteador e dos adquirentes de lotes.

Era o que tínhamos a relatar.

Assim, opinando sobre a propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa para os ulteriores fins.

É o parecer.

Wellington Castilho Filho
Procurador Jurídico

Fernando Baggio Barbiere
Advogado