

A NOVA LEI DE LOTEAMENTO

HELY LOPES MEIRELLES

Em 28 de fevereiro último foi publicado o Decreto-Lei federal n.º 271, sôbre loteamento urbano. Essa nova lei visava a substituir o obsoleto Decreto-Lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, mas pela maneira como foi editado deixou de atingir as suas finalidades e, até mesmo, complicou o assunto, porque manteve a legislação anterior e mandou aplicar ao loteador e aos compradores de lotes a lei de condomínio e incorporações.

Passamos, assim, a ter três diplomas sôbre loteamento urbano, ao invés de uma só lei, como seria o ideal. Atualmente, quem quiser lotear terá de compulsar o Decreto-Lei n.º 271/67, o Decreto-Lei n.º 58/37 e a Lei n.º 5.591/64. É o caos legislativo sôbre loteamento urbano.

Mas não é só. O recente Decreto-Lei n.º 271/67 é inexecutível em certos aspectos e noutros é inconstitucional. Esse diploma resultou de minuta de especuladores imobiliários, interessados em que não se convertesse em lei o projeto originário do CONSPLAN, que continha dispositivos moralizadores dessa atividade e permissivos da responsabilização dos loteadores desonestos, que tudo prometem e nada realizam em seus loteamentos.

Desde 1965 o Ministério do Planejamento vinha estudando a modernização da lei de loteamento urbano e, para tanto, incumbiu-nos de elaborar o anteprojeto da nova lei. Apresentamo-lo ao setor de planejamento municipal, e o esboço passou a ser estudado e aprimorado pelo Conselho de Planejamento (CONSPLAN), que conta com os mais abalizados técnicos no assunto. No início dêste ano o projeto ficou concluído, com seus 5 capítulos e 41 artigos, contemplando, sistematicamente, as normas para loteamento (cap. I), as disposições para aprovação do loteamento (cap. II), os requisitos para o registro do loteamento (cap. III), as normas para os contratos (cap. IV) e disposições gerais (cap. V).

Tratava-se de um projeto orgânico e completo, com tôda a matéria referente ao assunto, a começar pelas normas técnicas orientadoras do loteamento urbano e ordenadoras dos compromissos de alienação de lotes, com perfeita definição das obrigações, direitos e responsabilidades do loteador, do promissário-comprador e da Prefeitura interessada na urbanização. Nas disposições gerais introduziam-se alguns conceitos e institutos novos do contemporâneo direito de construir, tais como a concessão de uso de terrenos, como direito real resolúvel, e a concessão de espaço aéreo com as mesmas características, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social específico (arts. 35 e 36 do projeto do CONSPLAN).

Na justificativa do texto tivemos oportunidade de escrever: “O projeto de lei ora proposto conserva a legislação vigente no que ela contém de útil, mas reformula, completamente, o que está obsoleto. Daí porque o projeto substitui inteiramente a legislação atual, condensando num só texto as normas técnicas para loteamento, as disposições sôbre a documentação necessária para o registro de lotes, para os contratos e suas transferências. Num capítulo final, o projeto insere disposições orientadoras da conduta dos municípios para o combate aos loteamentos irregulares. Por fim, o nôvo texto confere os podêres e os instrumentos necessários à implantação do planejamento regional e local, sem os quais não será possível o desenvolvimento racional das comunidades urbanas”. E logo adiante a justificativa conclui: “O que o projeto deseja e sugere é a racionalização dos loteamentos, para que possam atender, convenientemente, aos interesses do loteador e às necessidades vitais das populações a que se destinam. Para tanto as Prefeituras deverão, primeiro, ordenar o desenvolvimento de seu território e, após, orientar os loteamentos segundo suas diretrizes de planejamento”.

Não obstante o cuidado em sua elaboração e a conveniência de seus dispositivos, o projeto foi inteiramente mutilado e desfigurado por elementos estranhos ao Conselho de Planejamento, sendo decretada uma lei incompleta e totalmente diferente do projeto que os técnicos do Ministério do Planejamento prepararam tão cuidadosamente. Basta recordar que o projeto do CONSPLAN tinha 41 artigos e o Decreto-Lei 271/67 saiu apenas com 10 artigos, pèssimamente redigidos e alguns dêles inconstitucionais. Senão, vejamos.

O art. 1.º alterou para pior a redação do projeto, quanto à conceituação de loteamento urbano. O art. 2.º manda o projeto obedecer “às normas gerais de diretrizes” (?), quando ninguém sabe o que são as normas, por inexistentes até o presente momento.

Além disso, pretende impor aos municípios a aprovação de seus projetos pelo Banco Nacional da Habitação, o que é evidentemente inconstitucional, pois nenhum município está sujeito a essa autarquia no planejamento de seu território ou na aprovação de loteamentos.

O art. 3.º manda aplicar aos loteamentos a lei de condomínio e incorporações imobiliárias, equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infra-estrutura à edificação. Ora, esta equiparação é impossível, porque as situações são inteiramente diversas e a lei não tem o condão de igualar o que por natureza é desigual. É o mesmo que dizer, inútilmente: as águas ficam equiparadas às pedras... E daí? Alguém utilizará as águas em lugar das pedras?

Percebendo o absurdo do art. 3.º, os redatores dêste decreto-lei quiseram remendar a estultice e, para tanto, atribuíram ao Executivo a missão de fazer “as necessárias adaptações”, por decreto (§ 1.º).

Ora, desde quando o decreto pode corrigir a lei? Passaram, assim, os escribas de última hora, da inviabilidade da lei à inconstitucionalidade do decreto.

Os artigos 4.º e 9.º foram tirados do projeto originário do CONSPLAN e estão corretos, embora com pequenas alterações de redação.

O art. 10, na sua parte final, consigna outra inconstitucionalidade, qual seja, a de declarar revogados os dispositivos do Decreto-Lei n.º 58/37 e do Decreto n.º 3.079/38 pelos “atos normativos mencionados neste decreto-lei”. Os referidos “atos normativos” serão os baixados pelo Banco Nacional da Habitação (art. 2.º). Isto quer dizer que o Banco Nacional da Habitação, no entender dos que redigiram o Decreto-Lei n.º 271/67, pode revogar decretos-leis e decretos. Lamentável equívoco. O Banco Nacional de Habitação é simplesmente uma autarquia financeira e não um órgão legislativo. Suas “normas” só têm efeito interno e jamais poderão contrariar ou revogar leis, decretos-leis ou decretos.

Por êste breve comentário percebe-se que a nova lei de loteamentos, na parte urbanística, é imprestável, e nos outros aspectos de interesse do planejamento urbano é omissa e inexequível. Dela só se aproveitam os dispositivos instituidores da concessão de uso como direito real (arts. 7.º e 8.º) e quatro outros artigos de secundária importância (4.º, 5.º, 6.º e 9.º). Os demais são inúteis ou inconstitucionais.

Urge que o governo da República promova a revisão dêste decreto-lei, enviando ao Congresso o projeto de sua substituição por uma lei completa, exequível a adequada às exigências nacionais, no setor de loteamento urbano.