

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO. Alterações legislativas não podem incidir em relações jurídicas já estabelecidas. Obras suplementares instituídas por lei nova não podem ser exigidas dos loteamentos já aprovados pelo Poder Público (*facta praeterita*).

ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO ADQUIRIDO. A Consulente tem, por lei, a obrigação de executar exclusivamente as obras que constaram do ato administrativo que aprovou o loteamento (ato jurídico perfeito).

SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA CONFIANÇA DO PARTICULAR. A Consulente confia que o ato administrativo que aprovou seu loteamento, exarado de acordo com a legislação vigente à época, é intangível, pois a situação jurídica já foi consolidada. Legítima expectativa de que alterações legislativas futuras não alcançarão o ato jurídico perfeito exarado no passado.

OPINIÃO LEGAL

Sumário: **1.** Consulta. - **2.** Síntese dos fatos relevantes. - **3.** O aparente conflito entre as disposições do artigo 18, inciso V e dos §§ 4º e 5º do artigo 2º da L 6766/79. - **4.** A lei no tempo, sua irretroatividade e o respeito ao ato jurídico perfeito e direito adquirido. - **5.** Os preceitos da proteção da confiança do particular e a segurança jurídica. - **6.** Por meio do registro do loteamento as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos passam a integrar domínio do município. - **7.** O fato de o loteador possuir lotes remanescentes para venda não cria obrigação de atendimento às exigências de eventual nova lei. - **8.** Conclusão: respostas aos quesitos.

Palavras-chave: lei de parcelamento do solo urbano – loteamento – lei no tempo – irretroatividade da lei – direito adquirido e ato jurídico perfeito – segurança jurídica – confiança do particular.

1. CONSULTA.

MOMENTUM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.

(“Consulente”) honra-nos com esta consulta, na qual indaga-nos sobre aspectos relacionados à L 6766/79, mais especificamente às obras mínimas previstas pelo artigo 18, inciso V e a obrigatoriedade do loteador de executar outras adicionais àquelas mencionadas no referido dispositivo.

A consulta nos é apresentada com os seguintes quesitos, que serão respondidos ao final desta Opinião Legal:

1. É correto afirmar que o loteador somente está obrigado a cumprir as exigências legais vigentes à época da aprovação do loteamento pelo Poder Público?
2. Caso a resposta ao item anterior seja positiva, é correto afirmar que a Consulente não é obrigada a realizar obras adicionais de infraestrutura previstas em alterações legislativas posteriores à aprovação do loteamento?

De posse da documentação fornecida pela Consulente, passamos à análise do caso, conforme o escopo da consulta.

2. SÍNTESE DOS FATOS RELEVANTES.

A Consulente existe há quarenta e quatro anos, durante os quais se dedicou e especializou na implantação, venda e administração de loteamentos de lazer.

Cuida, atualmente, da administração de nove grandes loteamentos localizados no interior do Estado de São Paulo. Todos foram aprovados pelo Poder Público, implantados e registrados perante o Cartório de Registro de Imóveis antes de 1999, a maioria na década de 80.

À época da aprovação dos loteamentos estava em vigor o texto original da L 6766/79 que, embora tenha sofrido alterações legislativas - a primeira delas somente em 1999 - ainda vigora e regula o Parcelamento do Solo Urbano¹.

Àquilo de mais relevante ao presente estudo, cumpre destacar o conteúdo do artigo 18, inciso V, que define as obras mínimas necessárias à aprovação do loteamento, cuja redação original não sofreu modificações ao longo destes mais de 50 anos de vigência da L 6766/79. *Verbis*:

“Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

(...)

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras

¹ L 6799/79

“Art. 1.º. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.”

de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

(...)” (grifamos)

Da leitura do referido artigo, infere-se que todos os loteamentos, sejam eles antigos ou atuais, têm a obrigação de cumprir apenas as exigências mínimas estabelecidas no inciso V do artigo 18 da L 6766/79, sendo facultado ao Poder Público Municipal ou Estadual exigir a execução de outras obras, desde que previstas em lei anteriores à aprovação do loteamento.

Sucedo que a primeira alteração ocorrida na L 6766/79 se deu em 1999, por meio da L 9785/99. Dentre as alterações, destaca-se a inserção dos §§ 4º e 5º no artigo 2º. O § 5º introduziu o conceito de “infraestrutura básica” dos lotes, que passou a ser confundido por alguns com as obras mínimas previstas no art. 18, inciso V.

Porém, basta a leitura atenta do artigo 2º e seus parágrafos para concluir que infra-estrutura básica não se confunde com infra-estrutura mínima. *Verbis:*

“Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

(...)

§4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§5º Consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

(...)” (grifamos)

Os **equipamentos urbanos** relacionados no § 5º passaram a ser denominados de “infraestrutura básica”, mas **não** foram elencados como obras mínimas exigidas para a aprovação e registro do loteamento. As obras mínimas continuaram sendo estabelecidas no artigo 18, inciso V da L 6766/79, cuja redação original se mantém inalterada até hoje.

A L 9785/99 que introduziu os §§ 4º e 5º na L 6766/79, alterou o artigo 18, inciso V apenas para aumentar de 02 para 04 anos o prazo para a realização das obras mínimas. Todavia, repita-se: não modificou a relação das obras mínimas obrigatórias.

Vale dizer, aquelas obras mínimas necessárias à aprovação do loteamento, de incumbência obrigatória do loteador, permaneceram as mesmas já previstas na redação original da lei. Confira-se mais uma vez:

“Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

(...)

*V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das **vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais** ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;*

(...)”

Posteriormente à L 9785/99, sete outras alterações foram introduzidas na L 6766/79 (anos de 2004, 2007, 2011, 2012, 2017, 2018 e 2019), mas a redação do artigo 18, inciso V permanece inalterada até os dias de hoje no que tange às obras mínimas necessárias à aprovação do loteamento.

Diante do contexto de constantes alterações legislativas, este estudo analisará: (i) o aparente conflito entre as disposições do artigo 18, inciso V e dos §§ 4º e 5º do artigo 2º; (ii) a lei no tempo, sua irretroatividade e o respeito ao ato jurídico perfeito e direito adquirido; (iii) os preceitos da proteção da confiança do particular e a segurança jurídica; (iv) as consequências do registro e entrega do loteamento implantado à Municipalidade; e (v) se o loteador que possui lotes remanescentes para venda tem a obrigação de cumprir exigências de eventual lei nova.

3. O APARENTE CONFLITO ENTRE AS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 18, INCISO V E DOS §§ 4º E 5º DO ARTIGO 2º DA L 6766/79.

Em função da discrepância e da heterogeneidade urbanística e social do Brasil, o artigo 18, inciso V, estabeleceu a base comum a todos os loteamentos e, razoavelmente, deixou a critério de cada município a decisão de exigir melhoramentos adicionais em relação àqueles mínimos que relacionou, pois cada município sabe o que pode e deve exigir.

Assim, o legislador, ao definir as obras mínimas no artigo 18, inciso V da L 6766/79, por certo, tomou por referência a história do desenvolvimento de cidades como São Paulo, onde a maioria dos bairros hoje existentes se originou de loteamentos implantados alguns anos antes da promulgação da L 6766/79, apenas com ruas abertas e lotes demarcados, sem pavimentação, iluminação pública e rede de esgoto, por exemplo.

O texto do artigo 18, inciso V da L 6766/79, objetivou permitir a implantação de loteamentos com as obras mínimas essenciais para que o bairro, ao longo dos anos, receba melhoramentos gradativos, e um dia, finalmente, ofereça condições de habitabilidade similar àquelas oferecidas em locais com índices de desenvolvimento urbano mais altos.

Portanto, equipamentos urbanos ideais não significam equipamentos urbanos obrigatórios. Como o próprio nome diz, são ideais, desejáveis, mas não são impositivos.

Esse também é o entendimento de **DIÓGENES GASPARINI** ao interpretar referidos dispositivos:

“Nesses parágrafos [4º e 5º] tem-se apenas definições e as definições não são impositivas. Sendo assim, não se pode deduzir que todo loteamento deva ter essa infra-estrutura [sic] básica, nem que o loteador deva

PROF. DR. NELSON NERY JUNIOR

Titular da Faculdade de Direito da PUC-SP

executar toda essa infra-estrutura [sic] no loteamento que deseja implantar. O que todo loteamento deve ter, como infra-estrutura [sic] mínima [sic] e de execução obrigatória do loteador, são as obras indicadas no art. 18, V, da Lei 6.766/1979”²

Também elucidativo é o Parecer 120-2007-E-TJSP da lavra da Juíza Auxiliar da Corregedoria, **DRA. ANA LUIZA VILLA NOVA**, exarado em 11.4.2007. **Verbis:**

*Estes dispositivos legais (art. 2º, parágrafos 5º e 6º e art. 18, V da Lei nº 6.766) descrevem as obras mínimas e as obras básicas, e é preciso distingui-las. O inciso V do artigo 18 da Lei n. 6.766/79 informa quais são as obras mínimas de infra-estrutura de um loteamento, ao passo que o §4º do artigo 2º, ao definir o que se entende por lote, introduziu a noção de infraestrutura básica e, após, delimitou-a no §5º do mesmo artigo, conforme ensinam Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei, na obra "Como Lotear uma Gleba" (Millenium Editora, 2ª ed.,2003, pág. 213).
(...)"*

Por esse motivo, a definição de infraestrutura básica estabelecida nas Disposições Gerais da L 6766/79, § 5º do artigo 2º, diz respeito apenas e tão somente a parâmetros urbanísticos ideais. Tanto que o legislador da L 9785/99, concomitantemente com a introdução dos §§ 4º e 5º na L 6766/79, apenas alterou a redação do artigo 18, inciso V para aumentar o prazo de execução das obras (de 02 para 04 anos), sem, contudo, alterar as obras mínimas exigidas. Ou seja, não houve falta de atenção ou zelo do legislador. Na verdade, o texto adotado foi pensado e repensado para atender um país como o nosso, de dimensões continentais.

² Diógenes GASPARI. *Alterações da Lei do Parcelamento do Solo Urbano*. Revista de Direito Imobiliário, v. 46, jan/jun 1999, p. 66.

4. A LEI NO TEMPO, SUA IRRETROATIVIDADE E O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO ADQUIRIDO.

O Direito Intertemporal estuda a aplicação sucessiva das leis no tempo. Suas diretrizes são estabelecidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e observam as regras específicas de cada diploma legislativo, e.g., CC, CPC etc.

CARLOS MAXIMILIANO, em clássica obra sobre o tema, afirma que:

“O Direito Intertemporal fixa o alcance do império de duas normas que se seguem reciprocamente. Em suma: tem por objeto determinar os limites do domínio de cada uma dentre duas disposições jurídicas consecutivas sobre o mesmo assunto.”³

Independentemente do sistema jurídico adotado pelo Estado soberano, a regra geral é a da *irretroatividade da lei nova*.

A *retroatividade é exceção* e como tal tem de ser tratada, com interpretação e aplicação restritivas. Dizemos independentemente do sistema jurídico que se examina, porque há Estados, como o Brasil, que têm em sua Constituição a regra geral da irretroatividade, ao passo que outros a têm em sua legislação infraconstitucional.

Sempre que se fala em retroatividade, deve se pensar em situações e relações jurídicas já definidas e exauridas, justamente para assegurar que direitos fundamentais – expectativas legítimas e reais – não sejam

³ Carlos MAXIMILIANO, *Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis*. 2ªed. – Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1955, p. 7.

prejudicadas. Por essa razão, a irretroatividade da lei assume o relevo de *garantia fundamental* (CF, artigo 5º, XXXVI).

Nessa perspectiva, a lei nova tem de respeitar os efeitos jurídicos produzidos sob a égide da lei anterior, mas, a partir de sua vigência, se aplica imediatamente às situações por ela reguladas. Para designar a expressão efeito imediato, fala-se também em exclusividade (*Ausschliesslichkeit*).⁴

Na célebre lição de ROUBIER: “O efeito imediato da lei deve ser considerado como a regra ordinária: a lei nova se aplica, desde a sua promulgação [*rectius: entrada em vigor*], a todos os efeitos que resultarão no futuro, de relações jurídicas nascidas ou por nascer”.⁵

Sendo assim, a lei nova tem efeito imediato e geral (LINBD, artigo 6º, *caput*), atingindo somente os **fatos pendentes** (*facta pendentia*) e os **futuros** (*facta futura*) que se realizarem já sob sua vigência, não abrangendo os ditos fatos pretéritos (*facta praeterita*), esses últimos protegidos pela cláusula constitucional da irretroatividade.

Tais afirmações decorrem, basicamente, das teorias objetiva e subjetiva sobre a irretroatividade das leis: a lei não pode atingir o *direito adquirido* (teoria subjetiva), nem o *ato jurídico perfeito* (teoria objetiva).

Direito adquirido, por sua vez, é aquele que o titular já pode exercer ou que tenha o começo do exercício prefixado ou por condição preestabelecida, sem que possa ser alterado potestativamente por outrem. “São os direitos definitivamente incorporados ao patrimônio de seu titular, sejam os já

⁴ Friedrich Xaver AFFOLTER. *System des deutschen bürgerlichen Übergangsrechts*, Leipzig: Veit, 1903, § 9.º, p. 34; Paul ROUBIER. *Le Droit transitoire (conflits des lois dans les temps)*, 2.ª ed., Paris: Dalloz et Sirey, 1960, n. 3, nota 1, p. 11.

⁵ Paul ROUBIER. *Le Droit transitoire (conflits des lois dans les temps)*, 2.ª ed., Paris: Dalloz et Sirey, 1960, n. 3, nota 3, p. 11.

realizados, sejam os que simplesmente dependem de um prazo para seu exercício, sejam ainda, os subordinados a uma condição inalterável ao arbítrio de outrem.”⁶

No mesmo sentido, a LINDB, artigo 6º, § 2º oferece-nos uma breve *descrição legal* do conceito de *direito adquirido*. *Verbis*:

“Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”.

Adquirir um direito, nesse sentido, é ver-se – depois do preenchimento de uma série de requisitos previstos em lei – na qualidade de sujeito de uma relação de direito (*Rechtsverhältniss*), que envolva duas ou mais pessoas, ou até mesmo a coletividade.⁷

A tutela dessas relações, *rectius*, *situações jurídicas*⁸, é justamente assegurada pela regra da irretroatividade das leis que, sobre elas incidindo, alterariam seu término ou constituição, a despeito ou contra o disposto na legislação anterior.

Em regra, novos diplomas legislativos têm aplicabilidade e eficácia imediatas, salvo se aqueles por eles contemplados, sob a égide das leis pretéritas, foram inseridos em determinadas situações jurídicas por meio de (i)

⁶ Nelson NERY JUNIOR e Rosa Maria de ANDRADE NERY. *Constituição Federal Comentada*, 7.^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters, 2019, coment. 48 CF 5.º, p. 294.

⁷ Carlos MAXIMILIANO, *Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis*. 2.^aed. – Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1955, p. 25.

⁸ Sobre a opção por esse termo, ver Paul ROUBIER, *Le Droit Transitoire (Conflits des lois dans le temps)*. 2.^e Edition, Paris : Éditions Dalloz et Sirey, 1960, p. 181 : *Ce mot de situation juridique a été choisi à dessein comme le plus vaste de tous ; nous le jugeons supérieur au terme de droit acquis (...) ; nous le jugeons également supérieur à celui de rapport juridique (Rechtsverhältniss), si fréquemment employé dans la science contemporaine, et qui implique une relation directe entre deux personnes, alors que la situation juridique peut être unilatérale et opposable à toute personne, quelle qu'elle soit.*

decisões contra as quais não cabiam mais recursos (*coisa julgada*); (ii) atos jurídicos consumados segundo as normas vigentes ao tempo em que se efetuaram (*atos jurídicos perfeitos*); e (iii) pelo preenchimento de requisitos tidos por necessários de acordo com a legislação superada (*direito adquirido*).

Referido preenchimento deve ser entendido de *forma técnica*. É adquirido todo e qualquer direito cujas condições de gozo, uma vez preenchidas, o transformam em parte integrante do *patrimônio do titular*, quer este o tenha feito valer ou não.⁹

Ao definir o conceito de direito adquirido, **CARLO FRANCESCO GABBA**, em obra clássica sobre a retroatividade das leis, também a assinalava como elemento essencial, fora do qual só existiria simples possibilidade, uma faculdade jurídica *in abstracto*, mera expectativa de direito.

Nas palavras do jurista italiano:

“Adquirido é todo e qualquer direito que (a) é consequência de um fato idôneo a produzi-lo, em virtude da lei do tempo no qual o fato se realizou plenamente, ainda que a ocasião para fazê-lo valer não se tenha apresentado antes do surgimento de uma nova lei que contemplasse a mesma situação fática; e que (b) nos termos da lei sob o império da qual ocorreu o fato que lhe deu origem, integrou, imediatamente, o patrimônio do seu titular” (tradução livre).¹⁰

⁹ Carlos MAXIMILIANO, *Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis*. 2ªed. – Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1955, p. 43.

¹⁰ Carlo Francesco GABBA. *Teoria della Retroattività delle Leggi*, Terza Edizione. Riveduta e Accresciuta dall’Autore. Torino: Unione Tipografico-Editrice, 1891, p. 191.

No original: “È acquisito ogni diritto, che a) è conseguenza di un fatto idoneo a produrlo, in virtù della legge del tempo in cui il fatto venne compiuto, benchè l’occasione di farlo valere non siasi presentata prima dell’attuazione di una legge nuova intorno al medesimo, e che b) a termini della legge sotto l’impero della quale accade il fatto da cui trae origine, entrò immediatamente a far parte del patrimonio di chi lo ha acquistato”.

Saliente-se, a propósito, que a garantia constitucional (CF, artigo 5º, XXXVI), tal como a legal (LINDB¹¹, artigo 6º) da proteção do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (“*já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou*”¹²) aplicam-se indistintamente às leis infraconstitucionais, quer sejam leis de direito público ou de direito privado, leis de ordem pública ou dispositivas.¹³

No caso sob exame, o ensinamento acima é bastante relevante e elucidativo.

O loteador que pretender implantar loteamentos deverá observar – e cumprir – as regras vigentes à época de sua aprovação. Cumpridas tais obrigações, deverá o Poder Público receber o loteamento, passando-o à condição de bairro do município, de responsabilidade da Municipalidade.

Por conta das razões expostas acima, alterações legislativas surgidas após a aprovação do loteamento não devem incidir no passado, ou seja, estão impedidas de impactar situações jurídicas já estabelecidas (*facta praeterita*).

Nesse sentido, não se pode exigir do loteador, cuja aprovação do loteamento já se consumou, o cumprimento de obrigações não

¹¹ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (denominação atual da Lei de Introdução ao Código Civil, dada pela L 12376/2010 2.º.

¹² LINDB

“Art. 6.º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§1.º *Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou*”

¹³ STF, Pleno, ADIn 493-0-DF, rel. Min. Moreira Alves, j. 25.6.1992, m.v., RTJ 143/724 (746).

Examinando esses aspectos, ver:

Nelson NERY JUNIOR. *Modificação da competência pela Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional 45/2004): Direito intertemporal e perpetuatio iurisdictionis*, in Luiz FUX, Nelson NERY JUNIOR e Teresa Arruda ALVIM WAMBIER (orgs.), *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, n. 3, pp. 248 et seq.

previstas na lei vigente àquela época. Ao se admitir esse raciocínio, estar-se-ia apenando indevidamente o loteador que cumpriu a lei vigente à época. Outrossim, estar-se-ia atribuindo ao loteador a impossível tarefa de “prever” e se “obrigar” à futura e desconhecida alteração legislativa, mantendo-o eternamente responsável por um empreendimento que entregou pronto e acabado.

Eventuais alterações legislativas ocorridas após a aprovação do loteamento, por óbvio, somente atingirão aqueles ainda não aprovados pelo Poder Público. Nesses casos, e somente nesses, cumpre ao loteador se adequar à lei nova, em razão de seu efeito imediato e geral (*facta pendentia e facta futura*).

Considerando que todos os loteamentos administrados pela Consulente foram aprovados pelo Poder Público antes de 1999 (a maioria na década de 80), de se concluir que a esses loteamentos deverá ser aplicada a L 6766/79 com sua redação original. Outros loteamentos aprovados pelo Poder Público após 1999 – data em que houve a primeira alteração da Lei de Parcelamento do Solo Urbano – deverão ser regidos de acordo com a lei nova.

Todavia, aqui vale uma ressalva: as obras mínimas previstas no artigo 18, inciso V, da atual redação da L 6766/79, são as mesmas ao tempo da sua promulgação, no ano de 1979.

Como já dito, a L 6766/79, que tem âmbito federal e, portanto, disciplina o parcelamento do solo urbano nas mais variadas regiões do país, estabeleceu no artigo 18, inciso V as obras mínimas necessárias, facultando à Municipalidade ou Estado exigir outras que entenda como apropriadas e necessárias à realidade local e que deverão ser previstas em lei municipal ou estadual que anteceda à aprovação do loteamento, pois só assim vincularão o loteador à sua execução obrigatória.

Em 1999 os acréscimos dos §§ 4º e 5º no artigo 2º da L 6766/79 trouxeram a descrição de infra-estrutura básica de um loteamento, cujo

conceito poderá servir de parâmetro para que o Município ou Estado, antes da aprovação do loteamento, formule exigências complementares ao loteador.

Ou seja, à luz da L 6766/79 não há dúvidas de que o loteador estava - como ainda hoje está - obrigado a executar apenas as obras previstas no artigo 18, inciso V, quais sejam: vias de circulação, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais.¹⁴ Eram e são essas as obras mínimas exigidas pelo Poder Público para aprovação do loteamento. Salvo no caso de outras obras serem exigidas pela legislação Estadual ou Municipal, são essas – unicamente – as obras mínimas que o loteador está obrigado a implantar.

Destarte, a lei nova deve, **obrigatoriamente**, respeitar todos os efeitos jurídicos produzidos sob a égide da lei anterior. A partir de sua entrada em vigor, se aplica imediatamente às situações por ela reguladas, desde que não atinja direito adquirido ou ato jurídico perfeito.

Aplicando todos os ensinamentos teóricos ao caso e, tendo em vista que, em nosso sistema jurídico, a estabilidade do direito adquirido é garantia constitucional do Estado Democrático, prevista e consagrada na CF, artigo 5º, XXXVI, tanto a Consulente **Momentum**, como qualquer outro loteador que já obteve a aprovação do loteamento pelo Poder Público, tem, por lei, a obrigação de realizar apenas as obras estabelecidas na lei federal e eventuais leis estaduais e municipais, vigentes à época do ato administrativo que aprovou o loteamento (*ato jurídico perfeito*).

O direito adquirido, *in casu*, está expresso na seguinte fórmula: **direito objetivamente considerado** [L 6766/79, artigo 18, inciso V] + **fato aquisitivo** [ato administrativo que, após verificar o cumprimento das exigências da legislação vigente à época, aprovou o loteamento].

¹⁴ Redação original da L 6766/79 18 V.

PROF. DR. NELSON NERY JUNIOR

Titular da Faculdade de Direito da PUC-SP

A partir do momento em que o loteador obteve a aprovação pelo Poder Público, adquiriu o direito ao determinado no ato administrativo (ato jurídico perfeito).

5. OS PRECEITOS DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA DO PARTICULAR E A SEGURANÇA JURÍDICA.

O Poder Público tem a obrigação de agir com boa-fé, subjetiva e objetiva. A exigência decorre do Estado Democrático de Direito (CF, artigo 1º), da segurança jurídica (CF, artigo 1º, artigo 5º, *caput* e XXXVI), da solidariedade (CF, artigo 3º, I), da legalidade e da moralidade administrativa (CF, artigo 37, *caput*).¹⁵

Há ainda, como ramificação do princípio da legalidade, o princípio da confiança. Sobre ele assinalamos:

*“Legalidade e o princípio da proteção da confiança. Como o outro lado do princípio da boa-fé, é também manifestação de legalidade, o princípio da confiança (Vertrauensschutzgrundsatz), segundo o qual se deve proteger a confiança que os atos ou condutas da Administração provocam no espírito ou na esfera jurídica do administrado, fazendo-o acreditar que deveria agir de determinada maneira e que a Administração agiria conforme seus atos e condutas anteriores. A boa-fé exige-se de ambas as partes na relação jurídica administrativa (Administração-administrado); a proteção da confiança é medida que tem como titular o administrado”.*¹⁶

e 17

¹⁵ Sobre o tema, já nos manifestamos em: Nelson NERY JÚNIOR. *Poderes Públicos, boa-fé objetiva e segurança jurídica – Eficácia da decisão judicial que altera jurisprudência anterior do mesmo Tribunal Superior*, in Araken de ASSIS, Eduardo ARRUDA ALVIM, Nelson NERY JÚNIOR, Rodrigo MAZZEI, Teresa Arruda Alvim WAMBIER e Thereza ALVIM (coord). *Direito Civil e Processo: Estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1193 *et seq.*

¹⁶ Nelson NERY JUNIOR e Rosa Maria Andrade NERY. *Constituição Federal comentada*, 7.^a ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/Thomson Reuters, 2019, coment. 29 CF 37, p. 694.

¹⁷ No mesmo sentido: Karl-Heinz LENZ. *Das Vertrauensschutz-Prinzip: zugleich eine notwendige Besinnung auf die Grundlage unserer Rechtsordnung*, Berlin: Walter de Gruyter, 1968, n. VIII, p. 29 *et seq.*

Nesse diapasão, o loteador que pretende a aprovação de determinado loteamento submete-se às exigências específicas da legislação vigente à época de sua concepção. O Poder Público, então, verifica o cumprimento das exigências e, se for o caso, aprova o loteamento, sem ressalvas, por intermédio de ato administrativo. O administrado – loteador – por sua vez, confia que esse ato jurídico perfeito, exarado de acordo com a legislação vigente, será preservado, pois a situação jurídica já foi estabelecida (*facta praeterita*). Em outros termos, confia que novas alterações legislativas não atingirão o ato jurídico perfeito exarado.

A confiança do administrado nos atos da Administração é, portanto, regra decorrente do princípio da legalidade, manifestada pela atividade pautada na boa-fé. Essa, portanto, mais uma razão para não se admitir a aplicação de lei nova às situações jurídicas pretéritas.

Em prestígio à segurança jurídica e confiança entre administrado e Administração é que a L 6766/79 guarda estreita relação com a L 6015/73, que dispõe sobre os registros públicos.

O art. 1º da L 6015/73 destaca a segurança e eficácia dos atos jurídicos entre as finalidades do serviço registral. Um loteamento aprovado, registrado e entregue ao Poder Público, tem no seu registro imobiliário a prova de que o loteador cumpriu todas as diretrizes legais. A seriedade e importância deste ato é tamanha que o registrário responde criminalmente caso registre um loteamento não aprovado pelos órgãos competentes (art. 52 da L 6766/79).

E assim o é, porque esse registro - além de estabelecer obrigações e direitos para o loteador e para o Poder Público - confere publicidade do ato a terceiros, assegurando-lhes o investimento a ser feito.

Para que não parem dúvidas acerca da impossibilidade de retroatividade da lei, cumpre-nos trazer à baila o julgamento realizado pelo Plenário do STF, em 28.2.2018, que analisou a Ação Declaratória de

Constitucionalidade (ADC) 42 e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn's) 4901, 4902, 4903 e 4937. Todas elas possuíam como ponto central a declaração de (in)constitucionalidade de determinados artigos da L 12651/12 ("Código Florestal").

A respeito do ponto mais relevante ao presente estudo, foi reconhecida a constitucionalidade da L 12651/12, art. **61-A**¹⁸, que "*autoriza exclusivamente a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em APPs contidas em áreas rurais consolidadas até 22.07.2008*"¹⁹. Tal benefício foi condicionado "*à recomposição parcial das APPs, consoante as especificações ali indicadas, variáveis de acordo com o tamanho e a localização da propriedade*"²⁰.

Ou seja, zelou-se pela preservação do Estado Democrático de Direito, especialmente para, conferindo interpretação conforme a Constituição, manter as situações jurídicas já estabelecidas, garantir a segurança jurídica, a livre iniciativa (CF, artigo 1º, IV, e artigo 170), o desenvolvimento nacional (CF, artigo 3º, II) etc.

Já com o entendimento sedimentado na Corte Suprema, os Tribunais do país passaram, então, a aplicá-lo. Nesse sentido, são diversos os julgados que afastam a pretensão de aplicar, de forma retroativa, as novas disposições estabelecidas no Código Florestal:

"(...)

IV - Na forma da jurisprudência, "o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as

¹⁸ L 12651/12

"Art. 61-A. Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008."

¹⁹ STF, Plenário, ADC 42/DF, rel. Min. Luiz Fux, j. 28.2.2018, m.v., DJUe 13.8.2019.

²⁰ STF, Plenário, ADC 42/DF, rel. Min. Luiz Fux, j. 28.2.2018, m.v., DJUe 13.8.2019.

necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais.

(...)”²¹ (grifamos)

“(…)

2. Não há como fazer retroagir a novel legislação florestal para afastar o cumprimento de transação penal formalizada em Juizado Especial, sob a égide da norma revogada (desfazer rancho erguido em APP), pois é firme a posição desta Corte de que, em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental.

(...)”²² (grifamos)

“(…)

2. “O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da ‘incumbência’ do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art.

²¹ STJ, 2.^a T., AgIntAREsp 1211974/SP, rel. Min. Francisco Falcão, j. 17.4.2018, v.u., DJUe 23.4.2018.

²² STJ, 1.^a T., AgIntREsp 1709241-SP, rel. Min. Gurgel de Faria, j. 11.11.2019, v.u., DJUe 2.12.2019

225, § 1º, I)” (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/05/2016, DJe 07/06/2016).

3. No presente caso, conforme consta do acórdão do Tribunal de origem, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC foi celebrado em 2007, devendo o seu cumprimento ser regido pelo Código Florestal vigente à época da celebração do acordo.

(...) ”²³ (grifamos)

Ou seja, no caso do Código Florestal, tanto a lei quanto o próprio STF impediram a aplicação da lei para fatos pretéritos. Desse modo, fica evidente que qualquer pretensão de aplicar novas alterações legislativas a loteamentos já aprovados sob a égide da lei antiga, esbarrará, também, na jurisprudência pacífica do STF e dos demais Tribunais brasileiros que decidiram que a lei não retroage.

Ora, se nem para os casos que envolvem o meio ambiente está autorizada a retroatividade da lei, com muito mais razão não está também para aqueles casos que não o envolvem – tal como os analisados neste estudo.

²³ STJ, 2.^a T., AgIntREsp 1759746-SP, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 26.3.2019, v.u., DJUe 2.4.2019.

6. POR MEIO DO REGISTRO DO LOTEAMENTO AS VIAS E PRAÇAS, OS ESPAÇOS LIVRES E AS ÁREAS DESTINADAS A EDIFÍCIOS PÚBLICOS E OUTROS EQUIPAMENTOS URBANOS PASSAM A INTEGRAR DOMÍNIO DO MUNICÍPIO.

O processo denominado construção civil se inicia com a aprovação do projeto pela municipalidade e se encerra com a outorga do habite-se.

O processo conhecido com o nome de loteamento se inicia com a aprovação do projeto de divisão de um terreno maior e termina com a entrega, à Prefeitura, do terreno maior dividido em partes menores, mediante abertura de ruas e conclusão das obras exigidas pela lei federal e eventuais leis estaduais e municipais.

Quando do registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis, o domínio das ruas e demais espaços públicos passam ao domínio municipal, por força do artigo 22 da L 6766/79.

A partir do recebimento pela Prefeitura dessa “grande obra” denominada **loteamento**, encerra-se esse processo, regido pela L 6766/79 e os imóveis originados (lotes e ruas) passam a pertencer à Municipalidade, conseqüentemente, sujeito aos regramentos urbanísticos municipais que regulamentarão os futuros imóveis oriundos do loteamento.

O registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis impõe uma substancial transformação no imóvel. A partir de uma matrícula única, surgirão diversos outros imóveis, conforme o plano aprovado pela Municipalidade.

O processo de loteamento é um instrumento de urbanização, que nasce com o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis e

se exaure quando as vias e espaços públicos passam a integrar o domínio da municipalidade.

Justamente porque há uma transferência para o domínio do Município não se pode pretender uma responsabilização *sine die* do loteador. Logo, em regra, o loteamento se exaure quando a municipalidade recebe a área loteada, integrando-a à cidade. A L 6766/79 continua a ser aplicada, exclusivamente, em relação às questões obrigacionais entre loteador e adquirentes de lotes.

**7. O FATO DE O LOTEADOR POSSUIR LOTES REMANESCENTES
PARA VENDA NÃO CRIA OBRIGAÇÃO DE ATENDIMENTO ÀS
EXIGÊNCIAS DE EVENTUAL NOVA LEI.**

Não há obrigação do loteador vender todos os lotes implantados no loteamento por ele aprovado. Concluído o loteamento e entregue à Prefeitura, ao loteador cabe a decisão de vender os lotes ou mantê-los em seu poder, como sua propriedade, arcando com os encargos respectivos (IPTU, conservação, etc.). Trata-se de decisão empresarial.

Essa opção – de não vender os lotes - não pode significar a perpetuação de responsabilidade do loteador mediante imposição de realização de novas obras de infraestrutura que venham a ser estabelecidas em eventuais novas legislações, conforme já demonstrado em tópicos anteriores. Para tanto, pouco importa o tempo decorrido desde a implantação do loteamento. Como já visto, a lei nova não pode retroagir, impingindo ao loteador, obrigações que não existiam ao tempo da aprovação do loteamento.

Isso porque, o ato administrativo de aprovação do loteamento não pode ser confundido com o da venda de lotes. O **ato administrativo de aprovação** retrata uma relação mista de direito público (particular e administração pública), enquanto a venda de lote retrata uma relação puramente particular (loteador e adquirente).

A simples venda de lote integrante de loteamento aprovado pelo Poder Público na vigência da lei velha, não pode servir de argumento para exigir do loteador a adequação do loteamento às regras da lei nova. Afinal, como já mostrado, o loteamento do ponto de vista urbanístico já se exauriu. O processo denominado loteamento já não mais existe, desde a entrega à Prefeitura das vias e logradouros públicos formados com a implantação do loteamento.

Assim, de acordo com a interpretação sistemática do arcabouço jurídico, não há a menor lógica em se atribuir ao loteador a obrigação de **nova** aprovação do loteamento junto ao Poder Público, pelo simples fato de colocar à venda lotes de sua propriedade, que não foram vendidos quando da implantação do loteamento. Tal entendimento ofende a **segurança jurídica**, o **direito adquirido**, a **irretroatividade da lei**, a **necessidade de preservação do ato jurídico perfeito** e o **princípio da confiança do particular**.

8. CONCLUSÃO: RESPOSTAS AOS QUESITOS.

Em vista de todo o exposto, passamos a responder aos quesitos formulados pela Consulente:

1. É correto afirmar que o loteador somente está obrigado a cumprir as exigências legais vigentes à época da aprovação do loteamento pelo Poder Público?

Resposta: **SIM.** Conforme expusemos ao longo desta Opinião Legal, o loteador deve cumprir a legislação em vigor à época da aprovação do loteamento pelo Poder Público. Alterações legislativas surgidas após a aprovação do loteamento não incidem sobre os loteamentos já aprovados. Ou seja, novas regras estão impedidas de impactar situações jurídicas já estabelecidas (*facta praeterita*).

Isso porque, independentemente do sistema jurídico adotado pelo Estado soberano, a regra geral é a *irretroatividade da lei nova*. A lei nova tem efeito imediato e geral (LINBD, artigo 6º, *caput*), atingindo somente os fatos pendentes (*facta pendentia*) e os futuros (*facta futura*) que se realizarem sob sua vigência, não abrangendo os fatos pretéritos (*facta praeterita*), porquanto protegidos pela cláusula constitucional da irretroatividade.

O loteador que pretender implantar loteamento deverá observar – e cumprir – as regras vigentes à época de sua aprovação. Cumpridas tais obrigações, deverá o Poder Público receber o loteamento, passando-o à condição de bairro do município, de responsabilidade da Municipalidade.

Não se pode exigir do loteador, após já ter se consumado a aprovação do loteamento, o cumprimento de obrigações que não estavam previstas na lei vigente quando da aprovação. Admitir o contrário,

significa penalizar o loteador mesmo tendo cumprido a lei vigente à época. Outrossim, estar-se-ia atribuindo ao loteador a impossível tarefa perpétua de “prever” e se “obrigar” a futuras e desconhecidas alterações legislativas.

2. Caso a resposta ao item anterior seja positiva, é correto afirmar que a Consulente não é obrigada a realizar obras adicionais de infraestrutura previstas em alterações legislativas posteriores à aprovação do loteamento?

Resposta: **SIM.** Ao longo do parecer expusemos que a redação da L 6766/79, artigo 18, inciso V não sofreu alteração em seu conteúdo, de modo que as obras mínimas necessárias à aprovação do loteamento são as mesmas desde sua edição.

Os §§ 4º e 5º do artigo 2º, introduzidos em 1999 pela L 9785 nas Disposições Preliminares da L 6766/79, não tem o condão de alterar o artigo 18, inciso V. Dizem respeito apenas e tão somente a **parâmetros urbanísticos ideais, desejáveis**, mas que não compõem as obras mínimas exigidas obrigatoriamente do loteador que, como dito acima, são as mesmas desde a redação original da L 6766/79.

Justamente por não serem condicionantes à aprovação do loteamento, referidos parágrafos não impõem ao loteador obrigação alguma.

Tivesse sido a intenção do legislador ampliar as obrigações do loteador, teria alterado a redação do artigo 18, inciso V, pois teve oito oportunidades para fazê-lo, quando das alterações que introduziu na L 6766/79 (anos de 1999, 2004, 2007, 2011, 2012, 2017, 2018 e 2019). Quis ele manter a redação original do artigo 18, inciso V e segue mantendo-a até os dias de hoje, nada mudando em relação às obras mínimas necessárias à aprovação do loteamento.

Mas, ainda que se admitisse que o legislador pretendeu, de fato, ampliar as obrigações dos loteadores, na ocasião da introdução dos §§ 4º e 5º no artigo 2º da L 666/79, tais obrigações somente poderiam ser exigidas em relação aos loteamentos aprovados após a nova lei, não atingindo os loteamentos objetos deste exame, aprovados antes de 1999.

A lei nova deve, obrigatoriamente, respeitar todos os efeitos jurídicos produzidos sob a égide da lei anterior.

Não tem embasamento legal a tese de que o loteador responsável por loteamentos aprovados antes de 1999, estaria obrigado a executar no loteamento eventuais novas obras exigidas pela lei nova, pelo fato dele, atualmente, vender lotes remanescentes.

Assim, respeitando-se a segurança jurídica, o direito adquirido, a irretroatividade da lei, a necessidade de preservação do ato jurídico perfeito e o princípio da confiança do particular, não nos parece correto exigir do loteador o cumprimento de exigências legais não previstas à época da aprovação do loteamento, mesmo que existam lotes ainda não vendidos.

PROF. DR. NELSON NERY JUNIOR
Titular da Faculdade de Direito da PUC-SP

É a nossa opinião, salvo melhor juízo.

São Paulo, 6 de fevereiro de 2020.



NELSON NERY JUNIOR

Professor Titular da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
(PUC-SP)

Livre-Docente, Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP

Doutorado em Direito Processual Civil pela *Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg*
(Alemanha)

Advogado – OAB-SP 51.737 – OAB-DF 31.485