

REVISITANDO OS CONCEITOS BÁSICOS DA DISCIPLINA JURÍDICA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO¹

REVISITING THE BASIC CONCEPTS OF THE LEGAL DISCIPLINE OF URBAN GROUND

Ivan Jacopetti do Lago²

RESUMO: O parcelamento do solo urbano, atualmente disciplinado pela Lei nº 6.766 de 1979, é matéria de grande relevância social, e, contudo, permanece em grande parte desconhecido por juristas não especializados. O presente artigo propõe-se a revisitar seus conceitos básicos, analisar a sua estrutura, bem como tratar de algumas questões específicas relevantes à sua constituição.

Palavras-chave: Parcelamento; loteamento; lote.

ABSTRACT: The subdivision of urban land in lots is subject, in Brazil, to the provisions of Federal Law 6.766 of 1979. Although this matter is very relevant regarding its social aspects, it is still largely unknown by lawyers that are not specialized in real estate law. This paper aims to rescue its basic concepts, to analyze its structure, as well as to discuss some specific questions that are useful to its achievement.

Keywords: Land subdivision; housing development; lot.

INTRODUÇÃO

O registro de imóveis tem por finalidade criar titularidades reais sobre imóveis, por meio da publicitação de sua situação jurídica atual. Esta situação jurídica diz respeito aos direitos que sobre ele incidam, e, como regra, dirão respeito a direitos reais, como a propriedade, as servidões, as hipotecas, etc; e, excepcionalmente, de direitos pessoais que de alguma maneira possam

¹ Nota Prévia: Neste trabalho será empregado o método franco-italiano de citações bibliográficas. Em cada página, as referências conterão todos os dados da obra citada, sendo o prenome do autor apresentado por suas iniciais, seguidas do patronímico em caixa alta. Já na bibliografia, o sobrenome pelo qual o autor é conhecido será sempre grafado em maiúscula, de forma anteposta a seu prenome ou sobrenomes intermediários. Acerca das regras de metodologia adotadas, cf. E. C. S. V. MARCHI, *Guia de Metodologia Jurídica (Teses, Monografias, Artigos)*, 1ª. Ed., Lecce, Edizioni del Griffo, 2001.

² Bacharel, mestre e doutor pela Faculdade de Direito da USP. Pós-graduado pelo CeNOR – Centro de Estudos Notariais e Registros da Universidade de Coimbra. Registrador de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Paraguaçu Paulista – SP. Diretor de Relações Internacionais do IRIB – Instituto do Registro Imobiliário do Brasil. Titular da Cadeira nº 11 da ABDRI - Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário. Professor de Direito Civil da Faculdade de Direito de Santa Cruz do Rio Pardo. Contato: ilago@uol.com.br

repercutir contra terceiros, como os contratos de locação com cláusulas de vigência ou preferência, ou os créditos submetidos à cobrança judicial.

Assim, tratando-se de direitos, estes deverão ser titularizados por certos sujeitos – pessoas físicas ou jurídicas, ou, muito excepcionalmente, entes despersonalizados – e incidir sobre um objeto determinado. O objeto destes direitos será o próprio imóvel.

No entanto, este objeto – o imóvel fisicamente considerado – precisa ser trazido ao registro, por meio de uma representação. O direito incide sobre o imóvel ele mesmo; mas sendo o registro um repositório de imóveis, estes devem ser representados³ de maneira a tornar possível a ligação entre os direitos registrados e o trecho da superfície terrestre a que corresponde o imóvel em questão.

O Registro de Imóveis Brasileiro tradicionalmente adota representações narrativas de imóveis⁴. Estes são representados por textos que os caracterizam, com maior ou menor precisão (ou mesmo nenhuma precisão em alguns casos). Pontes de Miranda indica três elementos que caracterizam um imóvel: sua descrição; sua delimitação; e seu nome⁵. Quanto à descrição, trata-se de uma narração, sob certa perspectiva, acerca de em que consiste o imóvel. É uma gleba de terras? Um lote? Um apartamento? A descrição trata eminentemente da natureza do imóvel, e mais elementos empregados em sua identificação. Há, portanto, uma série de elementos enunciativos, que não se destinam a servir de prova do que quer que seja para o proprietário do imóvel, mas tão somente a identificar de que imóvel se trata (por exemplo, a existência de plantações e outras benfeitorias).

Um dos elementos de identificação do imóvel se sobressai, a sua delimitação. Trata-se da indicação textual, em forma narrativa, de quais são os limites do imóvel. Esta delimitação pode consistir desde a indicação do nome dos

³ Cf. R. DIP, *Breves considerações sobre alguns temas relativos à “retificação de área”*, in, *Registro de Imóveis: (Vários Estudos)*, 1a Ed., Porto Alegre, safE, 2005, pp. 269-270.

⁴ A atual Lei de Registros Públicos (Lei 6.015 de 1973) prevê que as matrículas dos imóveis devem ser abertas com base nos “elementos constantes do título apresentado” e no “registro anterior nele mencionado” (artigo 228). O sistema que vigorava até seu advento, disciplinado pelo Decreto 4.857 de 1.939, previa que os registros seriam feitos com menção aos “característicos e confrontações do imóvel”, extraídos do título apresentado (artigos 247 e 248). Tendo tais títulos, como, por exemplo, as escrituras públicas, forma narrativa, resulta que a descrição dos imóveis que foi incorporada nas atuais matrículas, após transposição dos registros feitos no sistema anterior, também são, como regra, narrativas.

⁵ Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 2a ed., São Paulo, RT, 2014, p. 61.

proprietários (ou mesmo possuidores) dos imóveis confrontantes – como ocorre em registros mais antigos – até a referência a coordenadas georreferenciadas.

Deve-se destacar que os limites são os que estão, ou deveriam estar, no solo. A delimitação no registro apenas os representa.

E, finalmente, é também elemento da caracterização do imóvel o seu nome, que em geral existe quando se trata de imóveis rurais (e nos imóveis urbanos é substituído pela indicação de seu logradouro e número, se o caso, ou situação no lado par ou ímpar do logradouro e distância métrica da esquina mais próxima), nos termos do artigo 176, §1º da Lei nº 6.015, de 1973.

De maneira mais específica, terreno é uma porção de terra individualizada, com certa finalidade econômica, e cujos limites advém de sua história⁶. Como já se disse, a delimitação no registro apenas evoca os limites que existem no solo, e que, de fato, compõem a individualização do imóvel.

Dizer que tais limites advém de sua história significa que em certo momento houve um consenso entre o titular do imóvel em questão e seus confrontantes acerca da linha divisória entre os respectivos imóveis, e esta linha (e o consenso) se mantiveram ao longo do tempo. Do ponto de vista registral, a delimitação de um imóvel, como regra, resulta sempre de um registro anterior (salvo se a unidade histórica do imóvel venha a ser modificada, por um fracionamento ou fusão, por exemplo). E de onde veio a primeira descrição? O primeiro registro geral de imóveis no Brasil foi criado pela Lei nº 1.237, de 1864, estabelecendo a necessidade de registro das transmissões inter-vivos:

Lei 1.237/1864:

Artigo 8º: A transmissão entrevivos por título oneroso ou gratuito dos bens susceptíveis de hypothecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição dos onus reaes (art. 6º) não operão seus efeitos a respeito de terceiro, senão pela transcrição e desde a data della.

Até então, pela sistemática das Ordenações Filipinas – e com base no Direito Romano Justinianeu – a transmissão se dava pela combinação do contrato com a tradição do imóvel (que, em geral, se dava de maneira ficta, por

⁶ A este respeito, Ricardo Dip fala que o imóvel deve ter uma unidade social, apoiada em contiguidade física. Cf. R. DIP, *Do controle da disponibilidade na segregação imobiliária*, in, *Registro de Imóveis: (Vários Estudos)*, 1a Ed., Porto Alegre, safE, 2005, p. 229.

cláusula na própria escritura)⁷. Assim, as descrições originárias provinham dos títulos aquisitivos dos transmitentes, apresentados ao registro para legitimar a transmissão ao novo adquirente. Estas descrições resultavam, portanto, da vontade das partes envolvidas naquele dado negócio, a qual era legitimada pela aceitação tácita daqueles limites pelos confrontantes.

Desta circunstância, dentre outras, resulta grande parte das descrições imprecisas: os poucos elementos de caracterização mencionados no título poderiam servir para identificar o imóvel entre as partes, que sabiam do que estavam tratando, poderiam ter percorrido seus limites juntas, etc.; mas não são suficientes para indicá-lo a terceiros, que não participaram do negócio. Pode-se dizer, com isso, que a proteção aos terceiros passa, necessariamente, pelo atendimento àquilo que hoje se conhece por princípio registral da especialidade objetiva.

Com tudo isso, pode-se dizer que há terreno com limites definidos mesmo sem haver registro. A delimitação no registro resulta dos limites no solo, e não o contrário. Esta observação é muito importante, já que pode haver discrepância entre a delimitação no registro e os limites que efetivamente estão postos no solo. E esta situação pode ocorrer em três circunstâncias diferentes: haver discordância entre a área de propriedade e a área de posse; ou entre a área de propriedade e a área registrada; ou ainda entre uma área loteada e as informações que constam no registro.

No primeiro caso, nada há, em princípio, a retificar no registro. Este deve delimitar a área de propriedade do titular, e se, por qualquer circunstância, a área de posse por ele exercida diverge da área de propriedade – para mais ou para menos – a solução reside na regularização de seu próprio título, por exemplo, por meio da usucapião. Destaque-se que, na prática, pode ser bastante difícil distinguir a área de propriedade da área de mera posse, em especial se esta vem sendo exercida há muito tempo.

Já no segundo caso – divergência entre área de propriedade e área registrada, ou seja, aos limites descritos no registro – a solução, em princípio, se dá pela retificação do registro, ao fim de que a representação registral do imóvel

⁷ Cf. I. JACOPETTI DO LAGO. *O tratamento jurídico da venda de imóvel com divergência de área na evolução do Direito Brasileiro: venda ad corpus e ad mensuram*, tese de doutorado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2014, pp. 63-65.

seja fiel à situação real. Pode haver situações mais complexas, nas quais não obstante o titular seja proprietário da área toda, diferentes partes dela tenham origem em títulos diferentes.

Finalmente, pode haver discrepância entre certa área loteada, tal como os cortes são feitos no solo, e as informações que constam no registro – por exemplo, nas plantas, memoriais, projetos aprovados, etc. Neste último caso, deverá também haver retificação do registro, prevalecendo a delimitação que efetivamente foi feita no solo e foi aprovada pela Municipalidade.

De todo modo, deve-se destacar que nem a legitimação registral, nem a fé-pública atingem aspectos fáticos da caracterização do imóvel, como, por exemplo, a indicação de sua área territorial⁸.

Pela legitimação registral, vigora uma presunção *juris tantum* em favor da situação jurídica do imóvel que consta do registro. Ou seja, a situação jurídica que consta do registro vale até que este seja cancelado. Mas este pode vir a ser cancelado, caso sua nulidade – ou a do título que lhe originou - venha a ser reconhecida em procedimento administrativo, no primeiro caso, e jurisdicional, no segundo. Não há, assim, qualquer efeito convalidante: cancelado um registro que baseia certa cadeia filiatória, cai toda a cadeia, em prejuízo de terceiro adquirente, ainda que de boa-fé. Sua única defesa é a eventual ocorrência de usucapião tabular, se presentes seus pressupostos. Este é o sistema do Código Civil de 2002, que prevê a legitimação em seu artigo 1245, §§ 1º e 2º, e 1247.

Já a fé-pública – introduzida em nosso sistema pelos artigos 54 e seguintes da Lei 13.097 de 2015 – significa algo mais.

Em primeiro lugar, deve-se dizer que há uma confusão algo comum entre a fé-pública registral e a presunção de validade, que é oriunda da ideia da fé-pública notarial. A fé-pública notarial, de fato, significa uma presunção relativa de verdade daquilo que o notário declara ter presenciado pelos seus sentidos, o que pode gerar uma inversão processual do ônus da prova. Já a fé-pública registral significa uma abolição, em prol da segurança do tráfico, do princípio tradicional ligado à tradição segundo o qual ninguém transfere mais direitos do que possui. Assim, presentes os requisitos da fé-pública, o cancelamento de um registro anterior não atinge o terceiro adquirente de boa-fé. Tenha-se, por

⁸ Cf. R. M. ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, Vol. I, 6a Ed., Barcelona, Bosch, 1968, pp. 372 e 617.

exemplo, uma situação em que A vende um bem a B, e esta venda é registrada; e a seguir B vende o mesmo bem a C, e esta venda é registrada. Depois, vem-se a descobrir que a venda de A a B tinha algum vício – coação, por exemplo. Julgado procedente pedido de anulação, e determinado o cancelamento do registro da venda de A a B, C perde o bem? Se presentes os requisitos da fé pública, não; já, se não presentes tais requisitos, sim. Perceba-se que, sendo nula a primeira transmissão, B nunca adquiriu, verdadeiramente, o imóvel, e, portanto, não poderia transmiti-lo. Ainda assim, C seria protegido, tendo o registro servido pra criar sua titularidade sobre o bem⁹.

AS MODIFICAÇÕES REALIZADAS PELO PROPRIETÁRIO NA CONFORMAÇÃO FÍSICA DOS IMÓVEIS

Pontes de Miranda enumera três possíveis modificações na conformação física dos imóveis: a união, o parcelamento, e a abscrição¹⁰. União é a situação em que dois ou mais imóveis, originalmente autônomos, passam a ser um único imóvel. Dois objetos de direito se tornam um único. Parcelamento é a situação oposta: um imóvel que possui unidade é fragmentado, de modo que aquela porção da superfície terrestre não mais será tratada como uma unidade, mas como duas ou mais unidades independentes. E a adscrição – tradução do alemão *Zuschreibung* – é a união de partes de imóveis, ou seja, certo imóvel é fragmentado, e uma das parcelas resultantes desta fragmentação é unida a outro imóvel, ou a parte de outro imóvel, parte esta também resultante de parcelamento.

Segundo o mesmo autor, vigora em nosso Direito um princípio da livre configuração das terras: salvo vedação legal, o proprietário pode modificar a configuração de seu imóvel da maneira que mais lhe convier¹¹. Isto decorre da própria legalidade aplicada ao Direito Privado, pela qual tudo é permitido, salvo aquilo que é proibido. Assim, por exemplo, um imóvel urbano pode, em princípio, ser parcelado com a forma e dimensões que o seu proprietário desejar; mas deve-se respeitar as dimensões mínimas fixadas pelo artigo 4º da Lei nº 6.766, de 1979, a saber, 125 metros quadrados de área e 5 metros de frente; ou outro limite

⁹ Cf. I. JACOPETTI DO LAGO, *A Lei 13.097 de 2015 e sua contribuição para a governança fundiária*, in, *RDI* 81 (2016).

¹⁰ Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 2a ed., São Paulo, RT, 2014, p. 65.

¹¹ *Idem*, p. 66.

definido pela legislação municipal.

Estas limitações legais – dimensões mínimas, exigência de forma regular, a vedação ao parcelamento, etc. – são verdadeiras limitações ao próprio direito de propriedade, já que parcelar é uma faculdade do proprietário, que acompanha as demais – usar, fruir, dispor, reaver de quem injustamente o detenha.

Por outro lado, pode o proprietário tratar partes de seu imóvel com autonomia, sem que este tenha sido previamente parcelado? Para responder esta pergunta, deve-se atentar à natureza jurídica destas partes. Até que ocorra o parcelamento, os vários segmentos da superfície terrestre que compõem o imóvel são considerados suas partes integrantes, e, por essa razão, são inalienáveis em separado. Dessa forma, é absolutamente irregular a alienação ou oneração de parte individualizada de imóvel que não tenha sido precedida de parcelamento realizado nos termos da lei, salvo as situações em que o imóvel seja considerado cindido tão somente para fins de direitos pessoais¹². Destaque-se que esta restrição não inclui a alienação de frações ideais, já que nestas não se aliena parte do imóvel, mas o imóvel todo, se fisicamente considerado. As frações ideais não são partes do imóvel, mas um quantitativo da participação econômica de cada condômino naquele todo, necessária à apuração do *quantum* devido a cada um, por exemplo, na hipótese da divisão da coisa comum, ou da partilha de despesas e frutos gerados por ela. Alienações de frações ideais “amarradas” a parte certa do solo, por outro lado, são vedadas, e as normas administrativas de diversas Corregedorias Gerais da Justiça estaduais sujeitam a penalidades notários e registradores que as lavrem ou registrem¹³.

De maneira mais específica, o parcelamento dos imóveis envolve três momentos, dois dos quais são juridicamente relevantes. Após um momento inicial de cogitação psíquica pelo proprietário – juridicamente irrelevante – segue-se um momento material, e um momento jurídico. No momento material se dá a delimitação no solo das partes que resultaram do parcelamento, que consistirá

¹² Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 2a ed., São Paulo, RT, 2014, p. 79.

¹³ Por exemplo, cf. o item 171 do Capítulo XX do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo: É vedado o registro de alienação voluntária de frações ideais com localização, numeração e metragem certas, ou a formação de condomínio voluntário, que implique fraude ou qualquer outra hipótese de descumprimento da legislação de parcelamento do solo urbano, de condomínios edifícios e do Estatuto da Terra. A vedação não se aplica à hipótese de sucessão causa mortis.

na indicação dos limites, seguida do seu corte com algum meio físico: uma vala, a fixação de marcos, a construção de uma cerca, etc. E no momento jurídico, posterior, esta delimitação, já aprovada pela Municipalidade, é levada ao registro de imóveis, que tornará as outrora partes integrantes em imóveis juridicamente autônomos¹⁴. A ordem destas operações é relevante, já que, em caso de divergência, a solução residirá na retificação do registro. O registro deverá refletir o corte feito no solo, e não o oposto. Não se pode pretender projetar no solo, por exemplo, as medidas que constam do registro, se estas nunca foram cortadas da maneira como nele mencionado. Se consta do registro que o lote tem 10,00 metros de frente, mas, na verdade, quando houve a delimitação material, a frente foi demarcada com apenas 9,00 metros, não pode o seu proprietário reivindicar a diferença dos vizinhos, baseando-se na certidão do registro. A solução aqui está na retificação do registro, e, se for o caso, em ação pessoal contra os vendedores, nos termos do artigo 500 do Código Civil, que trata das vendas *ad corpus* e *ad mensuram*. Por outro lado, solução diversa haverá, se quando do corte o lote foi efetivamente implantado com 10,00 metros de frente, mas, posteriormente, por qualquer razão, esta faixa de 1,00 metro veio a ser ocupada por algum vizinho.

O resultado de um parcelamento é um "lote", e este é, também, um conceito fundamental da disciplina. Lote é vocábulo que tem origem no alemão *Los*, palavra de mesmo radical de *Lösung*, e que expressa uma ideia de solução, quebra, ou dissociação¹⁵. O lote é, portanto, uma porção de terra que resulta da dissociação ou da quebra de uma porção maior. No conceito de Vicente de Abreu Amadei, consiste na "porção de terra resultante de um parcelamento urbano destinada a edificação ou recreação"¹⁶.

Quanto ao momento jurídico do parcelamento, quando este é levado ao registro, haverá, como regra, uma modificação quanto ao objeto da situação jurídica, e apenas isso. A titularidade, em princípio, permanece a mesma, assim como os direitos sobre ele incidentes. No entanto, é possível também que esta mudança objetiva seja acompanhada de uma modificação subjetiva, alterando-

¹⁴ Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 2a ed., São Paulo, RT, 2014, p. 69.

¹⁵ *Idem*, p. 71.

¹⁶ Cf. V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, p. 41.

se os dois aspectos concomitantemente: é o que ocorre quando o parcelamento se dá por ocasião de uma alienação, como quando a parcela resultante em ato contínuo ao parcelamento é vendida a alguém¹⁷.

Tratando-se de loteamento, seu registro importará a criação de um regime jurídico intermediário, que autorizará a consideração das novas parcelas como unidades em seus aspectos jurídico-reais, mesmo antes da conclusão das obras necessárias ao empreendimento, como pavimentação, galerias de águas pluviais, eletrificação, etc. É a mesma ideia da incorporação: uma maneira de se compatibilizar a venda a prazo, na qual as parcelas pagas pelos adquirentes serão utilizadas pelo empreendedor para financiar as obras, com a proteção dos adquirentes. E por isso o procedimento é rigoroso, exigindo-se a apresentação ao registro de uma quantidade robusta de informações e documentos.

Admite-se alguma forma lícita de parcelamento material do solo sem o consequente parcelamento jurídico? É possível tratar parte de imóvel como se autônoma fosse, sem que tenha sido submetida a procedimento regular de parcelamento? A pergunta é capciosa. Tratando-se dos aspectos jurídico-reais do bem – envolvendo, por exemplo, sua transmissão – tal não é admissível, havendo, até mesmo crime previsto no artigo 50 da lei nº 6.766.

No entanto, não há impedimento à consideração das partes integrantes como se autônomas fossem empregando-as como objetos de direitos meramente pessoais, e não reais¹⁸. Imagine-se como exemplo uma situação em que o proprietário de um terreno nele constrói cinco casas, todas com frente para a via pública. Se quiser vender alguma delas, necessariamente deverá, primeiramente, parcelar seu imóvel. No entanto, nada impede que alugue cada uma delas a uma pessoa diferente, tratando-as como se autônomas fossem (a despeito de, a rigor, consistirem em parte integrante do imóvel todo).

¹⁷ Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 2a ed., São Paulo, RT, 2014, p. 74.

¹⁸ *Idem*, p. 79.

O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

Sobre o Decreto-Lei 58 de 1937

O primeiro diploma legal que tratou especificamente do tema do parcelamento do solo no Direito Brasileiro foi o Decreto-Lei nº 58 de 1937, o qual ainda está em vigor no que tange à promessa de compra e venda, e ao parcelamento dos imóveis rurais.

Esta norma surgiu em um contexto de êxodo rural e rápida urbanização, o que gerava uma grande demanda por moradia, em especial nas grandes cidades, e, por outro lado, à especulação imobiliária. Isto, combinado com algumas circunstâncias jurídicas em vigor à época, trazia grande insegurança aos adquirentes de lotes¹⁹.

O primeiro problema residia na precariedade dos títulos dos vendedores dos imóveis. Como já se falou, o primeiro sistema de registral geral de imóveis do Brasil foi criado em 1864, pela Lei nº 1.237, e, até então, a propriedade se transmitia pelo título e tradição, em geral ficta, por cláusula de estilo na escritura. Desta forma, quem houvesse adquirido sua propriedade por contrato e tradição anteriormente a 1864 era havido como proprietário independentemente de registro; e a transmissão ao próximo proprietário se daria pela apresentação concomitante ao registro da nova escritura e da anterior, sendo que apenas a nova seria registrada. Esta situação era agravada pelo fato de que entre a lei de 1864 e o advento do Código Civil de 1916 não eram registradas as aquisições fundadas em títulos judiciais, como os formais de partilha, as cartas de sentença em usucapião, ou em ações de divisão e demarcação, dentre outras.

Neste sentido, o herdeiro, para dispor do bem, deveria comparecer perante o tabelião munido de seu título – o formal não registrado – e isto seria suficiente para demonstrar seu direito. O registro era feito, portanto, sem observância à continuidade, já que nestas hipóteses o bem circulava à margem do registro. Isto criava furos na cadeia filiatória dos bens, com grave dano à segurança jurídica, o que repercute negativamente em nosso sistema até os dias de hoje. Acontecia, por exemplo, de um imóvel do qual somente se dispunha da posse – ou nem mesmo isso – ser incluído em uma partilha, a qual, se julgada

¹⁹ Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 2a ed., São Paulo, RT, 2014, pp. 84-85.

procedente, criava um título de propriedade que legitimava as transmissões a terceiros. No entanto, se posteriormente viesse a aparecer o *verum dominus*, somente restaria a tais exercer contra os vendedores os direitos pessoais resultantes do contrato.

Por que a lei dispensava o registro destes títulos? Isto resulta de uma confusão no sentido da expressão “publicidade”. O sistema de registro de imóveis, à época, era entendido como um meio de se gerar tão somente a publicidade dos direitos sobre imóveis. Uma vez que os autos judiciais eram também públicos, o registro nada acrescentaria aos títulos, razão por que, na compreensão da época, não seria necessário. É evidente, no entanto, a confusão: a publicidade gerada pelo registro é qualificada, e possui atributos muito próprios, como a legitimação, da qual já se tratou, e a “cognisibilidade” (a presunção absoluta de conhecimento das informações que constam do registro, ou seja, a impossibilidade de se alegar seu desconhecimento). Já a publicidade dos autos judiciais significa tão somente que estes são acessíveis pelo público. Pois bem, tal situação gerava uma “precariedade” de títulos, pela qual por vezes era bastante difícil, em especial para o leigo, avaliar a solidez do título de propriedade ostentado pelos vendedores dos imóveis.

O Código de 1916 modificou este panorama, ao exigir, no artigo 532, o registro também das aquisições fundadas em título judicial.

Um segundo problema era a possível existência de gravames ocultos sobre os bens, que, na esteira daquilo que já foi dito quanto ao problema anterior, e, ainda, da inexistência à época de um fôlio real (a matrícula somente foi instituída pela Lei 6.015 de 1973), poderiam atingir os adquirentes.

E um terceiro problema era a falta de segurança contratual dos promissários compradores dos imóveis causada pela possibilidade de arrependimento das partes. A grande demanda por imóveis e a rápida urbanização geravam uma intensa valorização dos terrenos. Assim, por vezes, era vantajoso ao promitente vendedor desfazer um negócio encetado anteriormente – ainda que pagando alguma penalidade – e realizar uma nova venda, pelos preços correntes. Imagine-se que A promettesse vender a B certo lote, e B fosse pagando as parcelas regularmente. Após um ano, A recebia, pelo mesmo terreno, uma proposta de C, prometendo pagar o dobro do preço que havia sido

estipulado com B. A, então, devolvia a B todas as parcelas pagas, mais uma multa se houvesse previsão, e celebrava com C nova promessa de compra e venda.

O Decreto-Lei nº 58 tinha por objetivo solucionar, ou mitigar tais problemas, pelo estabelecimento de um procedimento de registro, no qual o loteador deveria demonstrar a segurança de seu título, e pela imposição da impossibilidade de arrependimento e irretratabilidade do compromisso de compra e venda, originando a possibilidade da adjudicação compulsória em favor do promissário comprador.

Deste modo, suas regras não eram destinadas a todo e qualquer parcelamento do solo, mas somente àqueles que se revestissem de características de um “empreendimento”, quer situados em zona urbana ou rural. Para isto, eram empregados três critérios: o de gerar lotes destinados à venda; ser a venda realizada a prazo; e ser realizada mediante oferta pública, ou seja, o loteador colocava os lotes à venda no mercado, para compradores anônimos. É importante observar que não se levava em consideração a quantidade de lotes resultantes. Se um imóvel fosse loteado em 50 lotes para que fossem doados aos netos do proprietário, não havia necessidade de adoção do procedimento previsto no Decreto.

E isto era explicado pelo fato de que a grande preocupação do mencionado diploma legal era a proteção dos adquirentes, e não o urbanismo e o meio-ambiente, como ocorre na Lei nº 6.766. Assim, somente fazia sentido sua aplicação nas situações em que houvesse maior risco a estes, ou seja, vendas a prazo mediante oferta pública.

Os vários documentos apresentados ao registro combinavam a manifestação da vontade do proprietário de modificar a conformação de seu bem – o requerimento – e a comunicação de uma série de fatos, como a delimitação material no solo, pelas plantas, a obtenção de certas aprovações, etc²⁰.

O registro era feito em livro próprio – dada a sistemática dos decretos de registros públicos de 1928 e 1939, que dividiam os livros em séries segundo a natureza dos atos praticados, à margem dos quais eram averbados os

²⁰ Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 2a ed., São Paulo, RT, 2014, pp. 124-125.

compromissos de compra e venda.

Estas averbações, contudo, não tinham o condão de transmitir a propriedade. Esta seria transmitida pelo registro da escritura definitiva de compra e venda no livro 3 (três), após o pagamento de todas as parcelas e sua outorga pelo vendedor, ou, se o caso, pela adjudicação compulsória.

O Decreto-Lei nº 271 de 1967

Em 28 de fevereiro de 1967 foi promulgado e publicado o Decreto-Lei nº 271. Este não foi, até hoje, objeto de revogação expressa, pelo que segue em vigor naquilo que não é incompatível com a legislação posterior.

Esta norma tinha por objetivo tratar tão somente do parcelamento do solo urbano. Assim, o parcelamento dos imóveis rurais seguia, como segue até hoje, disciplinado pelo Decreto-Lei nº 58 de 1937.

O Decreto trazia, pela primeira vez, uma distinção entre os institutos do loteamento e do desmembramento, baseada na existência ou não da abertura de novas vias de circulação. Observe-se que este também será o critério na Lei nº 6.766, que permanece regendo a matéria.

Ainda, o novo Decreto reforçava a autonomia dos municípios, atribuindo-lhes a possibilidade de submeter a aprovação do projeto de loteamento às necessidades locais, como, por exemplo, a destinação de áreas a finalidades públicas: instalação de escolas, construção de praças, parques, hospitais, etc. Nesse sentido, autorizava a recusa à aprovação do projeto tão somente em razão de um excessivo adensamento, com subutilização de infraestrutura. Assim, diferentemente do que ocorria no Decreto-Lei nº 58, já há aqui preocupações de ordem urbanística, manifestadas na expressão "*desenvolvimento local adequado*", constante do inciso I de seu artigo 2º.

Outra inovação consistiu em atribuir ao registro do loteamento o efeito de transmitir ao município a propriedade de todas as vias, praças ou outras áreas destinadas a finalidades públicas. Esta transmissão, no entanto, poderia ser revertida mediante processo judicial, na hipótese de o empreendimento fracassar, ou seja, na inocorrência de vendas dos lotes. Observe-se que nos termos do artigo 3º do Decreto-Lei nº 58 de 1937 o registro tornava estas áreas

inalienáveis; a transmissão ao município, contudo, dependia de um título específico devidamente registrado, como uma doação, desapropriação, etc.

O Decreto-Lei nº 271 também inovou ao tratar da legitimidade para se exigir a observância de restrições urbanísticas. Segundo o artigo 6º, caberia aos vizinhos, ou ao loteador – ainda que todos os lotes já houvessem sido vendidos – ajuizar ação para impedir a realização de construção em desacordo com as restrições urbanísticas convencionais do próprio loteamento, ou de outra origem, como, por exemplo, a legislação urbanística municipal.

Finalmente, o artigo 3º do Decreto-Lei nº 271 equiparava as figuras do loteador e do adquirente de lote às do incorporador e do adquirente de unidade autônoma condominial, estas últimas previstas na Lei nº 4.591, de 1964. Desta forma, determinava a aplicação da Lei nº 4.591 aos loteamentos, estabelecendo-se uma analogia entre a edificação e as obras de infraestrutura. É interessante observar que até a inclusão do artigo 1.358-A no Código Civil Brasileiro, pelo advento da Lei nº 13.465 de 2017, este dispositivo era utilizado como fundamento para a aceitação em alguns estados da figura do “condomínio de lotes”.

A Lei 6.766 de 1979

O Decreto-Lei nº 271, não obstante elaborado originalmente por Hely Lopes Meirelles, acabou sendo promulgado com mutilações em seu texto, ficando, com isso, com um conteúdo pouco satisfatório²¹.

Com isso, em 1977, o senador paulista Otto Cirilo Lehmann – que viria a dar nome à futura Lei nº 6.766, conhecida como “Lei Lehmann” - apresentou projeto de uma nova lei de parcelamento do solo urbano. Nesse sentido, seu discurso de justificação, proferido no plenário do Senado Federal no dia 11 de março de 1977:

No exercício de nossa profissão de advogado, em debates na Ordem dos Advogados ou no Instituto dos Advogados, a matéria tem estado presente nestes últimos vinte anos. E tão gritante se tornou a necessidade de sanar as graves consequências da legislação superada que o Governo Revolucionário logo se preocupou com o assunto, tendo então o Ministro Roberto Campos, por intermédio do Arquiteto Henrique Mindlim, na época Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, solicitado ao Professor Hely Lopes Meirelles, a elaboração de um projeto de lei nesse sentido. No entanto, o Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, resultante dessa

²¹ Cf. Diário do Congresso Nacional, Ano XXXII, N. 009, edição de 12 de março de 1977.

necessidade, foi desvirtuado. Não obstante oriundo de projeto do Professor Hely Lopes Meirelles, à última hora foi reduzido a uns poucos artigos, remetendo o problema para a lei que dispõe sobre o condomínio em edificações e incorporações imobiliárias, inaplicável à espécie, e, por isso mesmo, até hoje sem a devida regulamentação. (...)

[O novo projeto] orientou-se, outrossim, no sentido de estabelecer os requisitos urbanísticos mínimos para loteamento e desmembramento, permitindo aos Estados e Municípios legislar complementarmente, estabelecendo outras exigências para melhor adaptação às peculiaridades regionais e locais. Estabelece as normas gerais sobre parcelamento do solo urbano, deixando a sua complementação aos Estados e Municípios, o que vem reforçar sobremaneira a atuação destes na promoção do seu desenvolvimento urbano e na solução dos seus problemas urbanísticos. De outra parte, o projeto, de um lado, cuida de normas de proteção aos compradores de lotes, tornando mais fácil a transferência definitiva dos mesmos, e, de outro, estabelece sanções aos loteadores irregulares, definindo com precisão os crimes e reforçando, com isso, atuação das autoridades municipais e estaduais.²²

A nova lei, promulgada em 1979 tinha, assim, por escopo disciplinar o fracionamento da propriedade imobiliária urbana, de modo a integrá-la à cidade, e, por isso, viria a disciplinar a matéria sob três perspectivas.

A primeira delas envolve uma perspectiva de direito privado, e tem por objetivo a proteção dos adquirentes dos lotes. Isto aparece, por exemplo, nos vários artigos que tratam dos contratos de venda dos lotes, e de suas cláusulas, a saber, 25, 34 e 39.

A segunda perspectiva envolve os aspectos urbanísticos do loteamento, que é considerado um subsistema do macrossistema da cidade²³, ou ainda um “meio de urbanização”²⁴. Há, portanto, interesses reconhecidos e protegidos pela lei que ultrapassam aqueles dos adquirentes. Isto se mostra claramente nas regras acerca das áreas com destinação pública que devem estar presentes no projeto e em sua harmonização com a cidade – vias de circulação, equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de uso público, etc.

E há, finalmente, uma terceira perspectiva, de natureza ambiental, que limita o exercício da propriedade pelo titular de propriedade imobiliária. Há, por exemplo, imóveis urbanos que não podem ser parcelados, indicados no parágrafo único do artigo 3º, como, por exemplo, terrenos alagadiços, ou

²² Cf. Diário do Congresso Nacional, Ano XXXII, N. 009, edição de 12 de março de 1977.

²³ Cf. C. Y. MOROMIZATO YOSHIDA, *Sustentabilidade urbano-ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades*, in, *Sustentabilidade e temas fundamentais de Direito Ambiental*, Campinas, Millenium, 2009, p. 75.

²⁴ Cf. H. Lopes Meirelles. *Direito Municipal Brasileiro*, 16a Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 569.

aterçados com material nocivo à saúde pública, ou, ainda, com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), dentre outros.

Dessa maneira, as normas da Lei nº 6.766, de 1979, conjugam os direitos subjetivos e as faculdades do proprietário do imóvel loteado e dos adquirentes dos lotes, as diretrizes e os limites do Direito Urbanístico, e os limites impostos pelas demandas da sustentabilidade ambiental²⁵.

Todos estes aspectos de direito público envolvidos no loteamento são manifestados nas várias exigências que podem ser impostas ao loteador no plano diretor do município, nas várias aprovações que são necessárias à sua regularidade, na própria exigência de seu registro, na existência de dimensões mínimas impostas a cada lote (que, no plano federal, significam uma área mínima de 125 metros quadrados, com ao menos 05 metros de frente), ou até mesmo na possibilidade de parcelamento compulsório do solo, não prevista na Lei 6.766, mas no Estatuto da Cidade.

Pode-se dizer que as disposições da lei, de maneira geral, têm uma perspectiva preventiva, de se evitar problemas futuros. Isto se mostra no procedimento que se exige para o parcelamento, em que se demonstra a titularidade do imóvel, a saúde financeira do loteador, a inexistência de ações judiciais que possam comprometer o empreendimento, ou mesmo sua probidade, previstos no artigo 18 da Lei nº 6.766.

AS MODALIDADES DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NA VIGÊNCIA DA LEI nº 6.766/1979

Vicente de Abreu Amadei propõe três classificações aplicáveis ao parcelamento do solo urbano realizado na vigência da Lei 6.766 de 1979²⁶.

A primeira delas distingue loteamento de desmembramento, e está expressa na própria lei. Assim, loteamento é o parcelamento realizado fora do sistema viário já existente; e desmembramento é o parcelamento realizado dentro do sistema viário já existente. A segunda classificação, aplicável especificamente aos desmembramentos, distingue os desmembramentos de grande porte, que se sujeitam aos requisitos do artigo 18 da lei, dos

²⁵ Cf. V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, p. 2.

²⁶ Idem, pp. 12-14.

desmembramentos de pequeno porte, que seguem um procedimento simplificado.

E a terceira classificação distingue os parcelamentos entre regulares, regularizados, irregulares e clandestinos. Regular é o parcelamento executado desde o princípio nos termos do projeto aprovado pelo município e registrado. Regularizado é o parcelamento que em um primeiro momento estava viciado, mas que, por meio de procedimento de regularização fundiária, foi trazido à legalidade. Irregular é o parcelamento aprovado pelo município, mas não levado a registro, ou então aprovado e registrado, mas implantado no solo de maneira diferente daquela que consta do projeto arquivado. E finalmente, clandestino é o parcelamento que não conta com qualquer aprovação da Municipalidade.

Do objeto do parcelamento do solo urbano

Como já se disse, a Lei nº 6.766, de 1979, trata especificamente do parcelamento de imóveis urbanos, pelo que ficam excluídos de suas regras os parcelamentos rurais. Logo, para que se possa parcelar segundo suas regras, a área deve estar situada em zona urbana (já integrada à cidade), de expansão urbana (localizada nas franjas da cidade, em regiões contíguas à zona urbana) ou de urbanização específica (localizada em região não contígua à zona urbana, mas destinada à urbanização, como, por exemplo, regiões de interesse turístico, próximas a rios, lagos, represas, rodovias, etc.).

Este imóvel urbano destinado ao parcelamento consiste em uma “gleba”. A lei não define em que consiste a gleba, e a este respeito há alguma polêmica na Doutrina. Para Diógenes Gasparini, gleba é a área na qual se pode implantar loteamento ou desmembramento para fins urbanos, que não resulte de urbanização já efetivada.²⁷ Para Afrânio de Carvalho, é a porção de terras divisível em lotes. E para Vicente de Abreu Amadei consiste na área de terreno que ainda não foi objeto de parcelamento urbano regular (ou seja, aprovado na prefeitura e registrado), após o que passará a ser composta por lotes e de áreas

²⁷ Cf. V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, pp. 15-16.

públicas. Percebe-se, em todas as definições, a aptidão para o parcelamento, mas não necessariamente a inexistência de parcelamento anterior²⁸.

Nesse sentido, o parcelamento de um lote – ou seja, de imóvel já resultante de parcelamento – é conhecido como “reparcelamento”, e, em princípio, se sujeita também ao artigo 18 da Lei nº 6.766; no entanto, a jurisprudência tem fixado critérios que autorizam a flexibilização da regra, aplicando-se o procedimento do desmembramento de pequeno porte.

Do sujeito do parcelamento do solo urbano

Sendo o “parcelar” uma das faculdades inerentes à propriedade imobiliária, somente o proprietário da gleba poderá parcelá-la. E pelas modificações que isto gera à coisa, se o imóvel pertence a mais de uma pessoa, todas deverão manifestar sua vontade no exercício de exercer esta faculdade. Não havendo consenso quanto a isso, deverá haver a extinção do condomínio ordinário, não podendo existir decisão no sentido do parcelamento por maioria dos condôminos.

Por essa razão, se exige do parcelador a apresentação ao registro de um histórico comprovado das titularidades, abrangendo os últimos 20 anos, contados da prenotação do pedido na serventia. A isto se denomina “filiação vintenária” do imóvel. Por que este prazo é de 20 (vinte) anos? A ideia presente na Lei nº 6.766 seria a de equiparar o período ao prazo máximo de usucapião de bens imóveis que então vigorava no Código Civil de 1916. Isto levou parte da Doutrina a sustentar que o período teria sido reduzido com o advento do Código Civil de 2002, que reduziu este prazo máximo a 15 anos²⁹.

No entanto, não pode o registrador recusar o registro de loteamento por perceber que algum dos títulos mencionados no histórico contenha vícios, se o respectivo registro não for cancelado. Como já se disse, pelo princípio da legitimação, vale aquilo que consta do registro até que este seja cancelado. E isto é reforçado pelo artigo 55 da Lei nº 13.097, de 2015, que reputa serem *inoponíveis* aos adquirentes dos lotes – sem exigir sua boa-fé – as situações

²⁸ Cf. V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, pp. 39-40.

²⁹ Idem, p. 287.

jurídicas não constantes das matrículas, restando a seus titulares sub-rogarem-se nos direitos do loteador.

Deve ser verificada pelo registrador a existência de quaisquer ônus sobre o imóvel, ou seja, direitos de terceiros que não são seus proprietários, que, em alguns casos inviabilizam o empreendimento, e em outros exigem a anuência do terceiro (como, por exemplo, na existência de hipoteca – a transmissão de partes da gleba ao poder público para abertura de vias, praças, etc., pode, potencialmente, reduzir a garantia do credor hipotecário).

Por outro lado, o reforço de eficácia produzido pelo artigo 55 somente faz sentido quando se considera a existência de um procedimento de registro de loteamento com rigor superior ao das transmissões imobiliárias em geral, pelo que não é adequado dizer que este mesmo dispositivo da Lei nº 13.097 revogou os dispositivos da Lei nº 6.766 que exigem as certidões de ações em nome dos proprietários do bem.

O registro do loteamento

A aprovação pela prefeitura do projeto de loteamento condiciona o início das obras pelo loteador; e o seu registro condiciona o início das vendas, sob qualquer modalidade – venda propriamente dita, promessa, proposta, reserva de lote, etc.³⁰.

Com isso, e no intuito de se reforçar a observância das regras da lei, esta previu a existência de crimes destinados a apenar condutas que a possam violar. Tais crimes são cominados contra o loteador faltoso, seu mandatário, gerente, diretor de sociedade, ou quem concorra para sua prática, e mesmo contra o registrador, e estão previstos nos artigos 50 a 52 da Lei nº 6.766.

O registro do loteamento é declaratório, naquilo que diz respeito à mudança da situação jurídica das partes da gleba que se tornarão lotes, e constitutivo quanto àquelas que se tornam bens públicos³¹. Tal como no Decreto nº 271, a transmissão destas últimas ao Poder Público é consequência automática do registro do loteamento no registro de imóveis.

³⁰ Cf. V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, p. 268.

³¹ Idem, p. 319.

Caberá ao registrador avaliar, além dos requisitos do artigo 18 e da viabilidade do imóvel, sob o ponto de vista registral, também a legitimidade de quem requer o parcelamento, bem como sua própria competência em razão da situação do imóvel.

Em caso de loteamento situado em gleba que abranja mais de uma circunscrição de registro, a inscrição deverá ser feita, nos termos do artigo 21 da Lei nº 6.766, em todas elas, sob pena de o loteamento ser reputado irregular. Assim, se, por exemplo, a gleba está situada em três circunscrições, e dois registradores qualificam o título positivamente, e o terceiro o qualifica negativamente, não há loteamento. Deverá, em tal caso, o loteador atender às exigências do terceiro registrador, ou requerer a suscitação de dúvida. Por outro lado, a negativa de uma circunscrição não enseja o cancelamento automático em outra.

Em tais casos, o requerimento de loteamento deverá ser processado em cada circunscrição, de maneira sucessiva. A lei reputa nulos os atos praticados em situação de processamento concomitante em mais de uma serventia.

De todo modo, nenhum lote poderá situar-se em mais de uma circunscrição, devendo o corte ser feito levando-se isto em conta.

Cabe, ainda, ao registrador realizar o controle das aprovações exigidas em lei, dentre as quais se destaca a aprovação pelo município, que caduca no prazo de 180 dias.

Há discussão acerca da intensidade deste controle: trata-se de controle meramente formal, ou pode o registrador recusar aprovação patentemente ilegal?

Para Francisco Eduardo Loureiro, e segundo o decidido pela Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo no processo CGJSP 1258/2000, em caso de patente ilegalidade cabe ao registrador rejeitar a aprovação. Por outro lado, para Vicente de Abreu Amadei³², e segundo o decidido nos processos CGJSP 933/2006, 745/2009, 2010/00061617, todos da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo (e esta é a jurisprudência dominante neste momento)³³, o controle pelo registrador deve ser meramente formal, já que a qualificação

³² Cf. V. C. AMADEI e V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, pp. 282-283.

³³ Cf. Sítio de internet da própria Corregedoria.

material por ele importaria heterocontrole administrativo de legalidade: uma vez que o registrador não integra a administração municipal, haveria controle de legalidade administrativo de uma instância administrativa por outra. Portanto, não lhe cabe realizar este juízo, sob pena de maltrato à legalidade.

ALGUNS PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS RELACIONADOS AO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Os loteamentos fechados

A ideia central dos “loteamentos fechados” é a de um loteamento em que o acesso às suas vias de circulação é, de alguma maneira, controlado pelos proprietários dos lotes, razão por que tem sido denominado, com mais precisão, “loteamento de acesso controlado”. É a terminologia que foi adotada pela Lei nº 13.465, de 2017, que incluiu o parágrafo 8º no artigo 2º da Lei nº 6.766.

Esta modalidade de loteamento não se confunde com o chamado “condomínio deitado”, ou condomínio de casas, ou mesmo com o condomínio de lotes, já que a propriedade das vias de circulação e dos espaços livres é pública (ao passo que nas diferentes modalidades condominiais será privada, consistindo em área comum pertencente aos condôminos).

Muito já se discutiu a respeito da legalidade destes empreendimentos³⁴. No entanto, mesmo antes de seu reconhecimento expresso em âmbito federal pela Lei nº 13.465, já havia legislação municipal a este respeito, estabelecendo critérios para a sua realização. E nesse sentir já vinha prevalecendo na jurisprudência que os loteamentos com acesso controlado eram lícitos, desde que houvesse legislação municipal urbanística os autorizando, e que não houvesse um fechamento total, mas sim apenas acesso controlado, motivado pela necessidade de segurança dos moradores.

Discussão análoga, e que também já vinha caminhando na jurisprudência no sentido da legalidade, é a cobrança por associação de moradores de uma “mensalidade” para fins de manutenção do loteamento, a despeito de não se admitir a filiação compulsória dos proprietários dos lotes. Disto também cuidou a

³⁴ Cf., por exemplo, V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, pp. 15-24; E. SÓCRATES CASTANHEIRA SARMENTO FILHO, *Loteamento Fechado ou Condomínio de Fato*, 1a Ed., Curitiba, Juruá, 2012.

Lei nº 13.465, de 2017, ao incluir na Lei nº 6.766 o artigo 36-A, prevendo que as atividades desenvolvidas por estas entidades, desde que não tenham fins lucrativos, sujeitam os titulares dos imóveis à normatização e disciplina constantes de seus atos constitutivos, bem como ao rateio dos recursos necessários ao alcance de seus objetivos.

Desmembramento, desdobro e dispensa do registro especial

Qualquer loteamento, por interferir no sistema viário da cidade, envolve, necessariamente, aspectos de direito público, pelo que sempre lhe serão exigíveis os requisitos do artigo 18 da Lei nº 6.766. Havendo abertura de nova via, mesmo a divisão de uma gleba em dois lotes deverá ser processada segundo o procedimento do registro especial.

E os desmembramentos? A rigor, segundo a Lei nº 6766 – que não contem qualquer distinção a este respeito - os desmembramentos teriam, em qualquer caso, tratamento idêntico. O mesmo procedimento seria aplicado a um parcelamento sem abertura de vias públicas que resultasse em dois ou em 50 (cinquenta) lotes.

No entanto, desde tempos tem a jurisprudência criado um regime jurídico simplificado para os desmembramentos de pequeno porte. Estes têm sido denominados “desdobros”, não obstante, a rigor, “desdobro” consista em desmembramento de um lote em dois. Ainda assim, o termo tem designado este procedimento simplificado de parcelamento, resulte em dois lotes ou em mais.

Tal regime não segue as regras do artigo 18 da Lei nº 6.766. De maneira geral – e há variações de estado a estado – exige-se apenas requerimento firmado por todos os proprietários, planta, memorial descritivo, ART e aprovação pela Prefeitura Municipal. Não se exige, por exemplo, a apresentação de histórico vintenário, das certidões dos distribuidores, de exemplar de contrato padrão, etc.

A grande questão neste tema é saber qual é o limite para a aplicação deste regime simplificado, já que a lei não o prevê.

O “norte” que deve ser seguido é dado pelo Decreto-Lei nº 58, de 1937: consiste em saber se se trata ou não de empreendimento imobiliário, com lotes destinados à venda pública. Se sim, não seria aplicável o regime simplificado; por

outro lado, não consistindo o parcelamento em empreendimento, seria aplicável o regime do desdobro.

A jurisprudência administrativa da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo tem tratado do tema há algum tempo. Em 1983, admitiu o regime simplificado para "seis ou sete lotes"; e em 1988, para dez. Mas a quantidade não é o único critério. Leva-se em conta, por exemplo, a ocorrência de outros parcelamentos anteriores, as dimensões dos lotes, etc.³⁵.

Atualmente, há previsão de critérios mais ou menos objetivos nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, situação que se repete em diversos estados. Segundo o disposto no item 170.5 do Capítulo XX do Tomo II, há, em princípio, um limite de dez lotes; ou 20 (vinte) se o parcelador demonstrar, por certidão expedida pela Prefeitura Municipal, que já há no local infraestrutura implantada, ou seja, galerias de águas, iluminação, esgoto, dentre outros. Mas o registrador deve estar atento a outros elementos: por exemplo, parcelamentos sucessivos, abertura recente de rua, ainda que por desapropriação, etc.

Certidões dos títulos mencionados no histórico

O sistema brasileiro de registro de imóveis adota uma inscrição que, em regra, é constitutiva. No entanto, é causal, o que significa que não há transmissão por ato inter-vivos sem registro; mas que, por outro lado, a validade do título condiciona a validade do registro.

E, por essa razão, a Lei nº 6.766 exige a apresentação de um histórico comprovado dos títulos registrados nos últimos 20 anos, como já se viu.

A questão é: em que consiste esta comprovação? Basta a certidão da matrícula em que constem todos os títulos registrados ou é necessária a apresentação da comprovação de cada título em si, ou seja, certidões de todas as escrituras públicas, formais de partilha, etc., que tenham sido registrados?

Para Afrânio de Carvalho, as certidões dos títulos em si são, nos termos da lei, exigíveis pelo registrador³⁶. No entanto, não há, para o autor, qualquer sentido

³⁵ A respeito, cf. J. B. GALHARDO, *O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos*, 1a Ed., Porto Alegre, Safe, 2004, pp. 22-27.

³⁶ Para um resumo da discussão, cf. V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, pp. 287-289.

prático nisto, pelo que deveria bastar a apresentação da certidão dos respectivos registros. Segadas Viana sustenta posição semelhante: a lei exige a apresentação dos títulos, mas isto é um excesso de zelo do legislador.

Posição diferente adota Gilberto Valente da Silva, para quem os títulos em si não são exigíveis. O que comprova o histórico é a certidão da matrícula contendo os registros, esgotando-se a comprovação.

Já para Vicente de Abreu Amadei, as certidões dos respectivos títulos são exigíveis, e a exigência faz sentido: sendo o sistema de registro causal, e havendo possibilidade de cancelamento dos registros pelo defeito dos títulos, o acesso a estes deve ser facilitado aos interessados, o que se atinge pela sua disponibilização nos autos do loteamento³⁷. Esta é, também, a posição atual do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo.

Certidões positivas que impedem o registro do loteamento

Dentre as várias certidões exigidas pelo artigo 18 da Lei nº 6.766, há algumas que, se forem positivas, impedem o registro do loteamento.

São assim as certidões tributárias relativas ao imóvel. Em princípio, será apenas uma, municipal, e que diz respeito essencialmente ao IPTU. No entanto, há algumas situações em que também poderá haver uma certidão tributária federal: são os casos em que o imóvel era rural e passou a urbano, ou então os casos em que o imóvel é foreiro, ou seja, de domínio da União, e aforado ao particular.

Também impedem o registro do loteamento, se positivas, as certidões de ações reais sobre o imóvel, como a ação reivindicatória, divisória, demarcatória, confessória, etc. Entendeu o legislador, dentro do espírito da prevenção de conflitos, que o risco potencial aos adquirentes gerado pela existência de ações desta natureza em curso era suficiente para inviabilizar o empreendimento, independente de seu desfecho. Deve-se dizer que grande parte deste risco foi mitigada ou eliminada pelo artigo 55 da Lei nº 13.097, do qual já se tratou.

Finalmente, também impedem o registro do loteamento certidões que ensejem dúvida sobre a probidade do loteador, e aqui, novamente, se vê a ideia

³⁷ Cf. V. C. AMADEI E V. A. AMADEI, *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*, 3a Ed., Campinas, Millenium, 2012, pp. 287-289.

de prevenção de litígios. Tratam-se das certidões positivas de ações penais, em nome do loteador, acerca de crime contra o patrimônio ou crime contra a Administração Pública. Perceba-se que não se exige condenação, nem muito menos trânsito em julgado: a existência de ação em curso é suficiente para impedir o registro do loteamento. Somente a reabilitação afasta a proibição.

Há alguma discussão acerca da constitucionalidade do dispositivo, em atenção à presunção de inocência. Prevalece amplamente, no entanto, que a exigência é válida.

Certidões positivas que não impedem o registro

As demais certidões exigidas no artigo 18, que dizem respeito a ações cíveis pessoais ou a protestos – têm por objetivo demonstrar a inexistência de risco aos adquirentes (isto é, oriundo de fraude contra credores ou fraude à execução), pela solvência do parcelador e seus antecessores.

O fato de tais certidões serem positivas, em princípio, não impede o loteamento; mas cabe ao registrador exigir demonstração de prova da inexistência de risco, o que se dará, por exemplo, na existência de ação de valor irrisório em face do loteador detentor de um grande patrimônio³⁸.

Novamente, o reconhecimento pelos tribunais da efetividade do artigo 55 da Lei nº 13.097 poderá trazer mudanças nisto para o futuro, já que, nos termos do dispositivo, os adquirentes dos lotes não poderiam, de uma maneira ou de outra, ser atingidos pelos efeitos da eventual decretação de fraude.

CONCLUSÃO

O adensamento populacional das cidades brasileiras demanda institutos jurídicos aptos a oferecer segurança jurídica aos adquirentes de lotes urbanos, bem como tutelar os interesses da coletividade naquilo que toca a um “direito à cidade”. Assim, a compreensão dos conceitos de “gleba”, “lote”, “loteamento”, “desdobro”, bem como da própria estrutura interna do parcelamento do solo urbano é fundamental.

As leis nº 13.097, de 2015, e nº 13.465, de 2017, trouxeram mudanças relevantes ao regime jurídico destas aquisições. A primeira tem por objetivo

³⁸ Cf. J. B. GALHARDO, *O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos*, 1a Ed., Porto Alegre, SafE, 2004, pp. 60-68.

proporcionar aos adquirentes proteção contra eventuais situações jurídicas que ameacem sua aquisição; e a segunda delas colocou fim a várias questões que tumultuavam a concretização jurídica de empreendimentos imobiliários, como a o condomínio de lotes, os loteamentos com acesso controlado, a cobrança de contribuição por associações de moradores, dentre outras.

Caberão às autoridades envolvidas conciliar os vários interesses no parcelamento do solo urbano, em especial levando-se em conta a perspectiva preventiva que orienta suas regras e requisitos.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu, *Como Lotear uma Gleba: O Parcelamento do solo Urbano em Todos os Seus Aspectos (Loteamento e Desmembramento)*, 3a. Ed., Campinas, Millenium, 2012.

Diário do Congresso Nacional, Ano XXXII, N. 009, edição de 12 de março de 1977.

DIP, Ricardo, *Breves considerações sobre alguns temas relativos à “retificação de área”*, in, *Registro de Imóveis: (Vários Estudos)*, 1a Ed., Porto Alegre, safE, 2005.

_____, *Do controle da disponibilidade na segregação imobiliária*, in, *Registro de Imóveis: (Vários Estudos)*, 1a Ed., Porto Alegre, safE, 2005.

GALHARDO, João Baptista, *O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos*, 1a Ed, Porto Alegre, SafE, 2004.

JACOPETTI DO LAGO, Ivan, *A Lei 13.097 de 2015 e sua contribuição para a governança fundiária*, in, *RDI 81* (2016).

_____, *O tratamento jurídico da venda de imóvel com divergência de área na evolução do Direito Brasileiro: venda ad corpus e ad mensuram*, tese de doutorado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2014.

MARCHI, Eduardo César Silveira Vita, *Guia de Metodologia Jurídica (Teses, Monografias, Artigos)*, 1ª. Ed., Lecce, Edizioni del Griffo, 2001.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, *Tratado de Direito Privado*, Vol. XIII, 1a Ed., São Paulo, RT, 2013.

ROCA SASTRE, Ramon Maria, *Derecho Hipotecario*, Vol. I, 6a Ed., Barcelona, Bosch, 1968.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira, *Loteamento Fechado ou Condomínio de Fato*, 1a Ed., Curitiba, Juruá, 2012.

YOSHIDA, Consuello Y. Moromizato. *Sustentabilidade urbano-ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades*. In: *Sustentabilidade e temas fundamentais de Direito Ambiental*, Campinas, Millenium, 2009.